
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas

Pritarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų 2016 m. birželio 1 d. pasitarime

Turinys

425	Įvadas
426	I. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISINIAI PAGRINDAI
430	II. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA
431	II.1. Administracinių sprendimų priėmimas
431	II.1.1. Administracinių sprendimų formos
439	II.1.2. Pareiga tartis dėl administracinių sprendimų priėmimo
441	II.2. Įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė
444	II.3. Administracinių paslaugų teikimas
446	II.4. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas
450	II.5. Vidaus administravimas
453	II.6. Veikla, kuri nepatenka į viešojo administravimo kategoriją
456	III. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI
464	IV. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI
464	IV.1. Gero administravimo principas
472	IV.2. Teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiktinaudžiavimo valdžia principai
484	IV.3. Objektyvumo principas
486	IV.4. Proporcingumo principas
488	IV.5. Tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo principai
489	IV.6. „Vieno langelio“ principas
490	IV.7. Lygiateisiškumo principas
494	IV.8. Skaidrumo principas
494	IV.9. Atsakomybės už priimtus sprendimus, naujovių ir atvirumo permainoms principai
495	IV.10. Kiti viešojo administravimo teisės principai
495	IV.10.1. <i>Non reformatio in peius principas</i> (draudimas keisti į blogąją pusę)
496	IV.10.2. <i>Lex retro non agit</i> (įstatymas atgal negalioja)

- 500 **V. INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO REIKALAVIMAI**
- 501 V.1. Individualaus administracinio akto forma ir išdėstymas
- 504 V.2. Individualaus administracinio akto motyvacija
- 516 V.3. Apskundimo tvarkos nurodymas
- 518 **VI. ASMENŲ KREIPIMOSI Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTUS FORMOS**
- 519 **VII. ASMENŲ PRAŠYMŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS NAGRINĖJIMO TVARKA**
- 526 **VIII. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA**
- 528 VIII.1. Asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, teisės ir pareigos
- 531 VIII.2. Skundo priėmimas ir nagrinėjimas
- 539 VIII.3. Administracinės procedūros sustabdymas dėl procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinio statuso
- 539 VII.4. Administracinės procedūros terminai
- 540 VII.5. Administracinės procedūros kalba
- 542 VII.6. Klaidų ištaisymo procedūra
- 543 **IX. KITI KLAUSIMAI, KYLANTYS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE**
- 543 IX.1. Viešojo administravimo subjekto teisė naikinti (keisti) savo sprendimus
- 546 IX.2. Administracinės procedūros ir prašymų nagrinėjimo terminai
- 548 IX.3. Viešojo administravimo subjekto diskrecija (veikimo laisvė)
- 550 IX.3.1. Viešojo administravimo subjektams suteikiamos diskrecijos ir teismo kontrolės santykis
- 550 IX.4. Administracinio akto apskundimo teismui suspensyvinis efektas
- 552 IX.5. Pažeidimai viešojo administravimo srityje ir teisminės gynimo priemonės
- 554 IX.5.1. Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų

Įvadas

Atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu paremta Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina valdžios įstaigų paskirtį – tarnybą (tarnavimą) žmonėms. Šios paskirties realus įgyvendinimas, Tautos pasitikėjimas valdžios įstaigomis, *inter alia* žmogaus ir valstybės bendradarbiavimas neatsiejamas nuo atsakingo valdymo imperatyvo. Konstitucinis atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus¹.

Siekdamas užtikrinti atsakingo valdymo imperatyvo laikymąsi, įstatymų leidėjas daugiau nei prieš penkiolika metų priėmė Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą, kuris įtvirtino visų turinčių įgaliojimus vykdyti viešąjį administravimą subjektų veiklos pagrindus (esmines veiklos taisykles): viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus, asmenų teisę apskųsti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą, kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises bei pareigas viešojo administravimo srityje.

Šio teisės akto pamatinė reikšmė kiekvienam viešojo administravimo subjektui bei į jį besikreipiančiam asmeniui, taip pat administraciniams teismams paskirta funkcija vertinti viešojo administravimo srityje priimamus sprendimus, spręsti ginčus viešojo administravimo srityje Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą paskatino parengti savo praktikos, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą, apibendrinimą. Šis darbas skirtas apibendrinti (apžvelgti) neteisminio administracinio proceso pagrindus, tai yra esmines taisykles, kurių turi laikytis viešojo administravimo subjektai, vykdydami viešąjį administravimą.

Viešojo administravimo veikla yra realaus valstybės bendravimo ir bendradarbiavimo su jos gyventojais bei kitais suinteresuotais asmenimis atspindys. Todėl viešasis administravimas daro tiesioginę įtaką gyventojų ir kitų suinteresuotų asmenų požiūriui į valstybę, lemia pasitikėjimą ja, formuoja aktyvią ir sąmoningą visuomenę. Tad nenuostabu, kad šiuo metu geras administravimas ir atviros, darnios (vieningos), atsakingos, skaidrios, efektyvios, į piliečius nukreiptos Europos viešosios administracijos kultūros paieškos sulaukia itin didelio dėmesio². Parengtu apibendrinimu siekiama prisidėti prie tokios viešosios administracijos kultūros formavimo Lietuvoje ir tikimasi, kad jis taps svarbia priemone įgyvendinant iš gero administravimo principo kylančius imperatyvus praktikoje bei padedant gyventojams, taip pat kitiems suinteresuotiems asmenims suvokti savo teises ir jomis efektyviai pasinaudoti.

1 Žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. spalio 26 d. išvadą.

2 Šiuo aspektu išsamiau žr., pavyzdžiui, ES Pagrindinių teisių chartijos ataskaitą (2014). Prieiga internete: <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/2014_annual_charter_report_en.pdf>. Taip pat Europos gero administracinio elgesio kodeksą. Prieiga internete: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#page/1>. ES administracinės teisės mokslinių tyrimų tinklo (angl. *ReNEUAL*) parengtą Pavyzdinių Europos Sąjungos administracinio proceso taisyklių rinkinį (angl. *Model Rules on EU Administrative Procedure*). Prieiga internete: <<http://www.reneual.eu/>>.

Parengtą apibendrinimą sudaro devynios dalys, atspindinčios Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo struktūrą. Pirmojoje apibendrinimo dalyje glaustai apžvelgiami viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Antrojoje dalyje analizuojamos pagrindinės viešojo administravimo sritys – administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas bei viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas, taip pat apžvelgiama veikla, kuri nepatenka į viešojo administravimo kategoriją. Trečiojoje apibendrinimo dalyje aptariama viešojo administravimo subjekto samprata. Ketvirtojoje dalyje pagrindinis dėmesys skiriamas gero administravimo ir kitiems viešojo administravimo principams. Individualiam administraciniam aktui keliami reikalavimai apžvelgiami penktojoje dalyje. Tolesnėse apibendrinimo dalyse apžvelgiamos asmenų kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formos, asmenų prašymų viešojo administravimo subjektams nagrinėjimo tvarka ir administracinė procedūra. Paskutinėje dalyje aptariami kiti viešojo administravimo srityje aktualūs klausimai: viešojo administravimo subjekto teisė naikinti (keisti) savo sprendimus, administracinės procedūros ir prašymų nagrinėjimo terminai, viešojo administravimo subjekto diskrecija, administracinio akto apskundimo teismui suspensyvinis efektas ir teisminės gynybos priemonės dėl pažeidimų viešojo administravimo srityje.

Parengtam apibendrinimui daugiausiai atrinktos 2012–2015 metų bei kai kurios ankstesnio bei vėlesnio laikotarpio administracinės bylos, kuriose suformuotos taisyklės bei pateikiami teisės aiškinimo ir taikymo pavyzdžiai yra (gali būti) reikšmingi sprendžiant įvairius viešojo administravimo srityje kylančius klausimus. Šiame kontekste reikia priminti, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo rengiami ir publikuojami administracinių teismų praktikos apibendrinimai nesiekia pateikti naujų teisės normų aiškinimo taisyklių, kurios, atsižvelgiant į teisinės valstybės principo turinį, gali būti formuojamos tik nagrinėjant konkrečias bylas. Šio dokumento paskirtis yra pateikti susistemintą administracinių bylų nagrinėjimo praktiką, kuri atspindėtų Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo poziciją, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas, supažindintų su vyraujančiomis praktikos šioje srityje tendencijomis, atkreiptų dėmesį į dažniausiai pasitaikančias viešojo administravimo subjektų, ikiteisminię tvarka ginčus nagrinėjančių institucijų bei pirmosios instancijos administracinių teismų daromas teisės normų taikymo klaidas ir problemas.

I. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO TEISINIAI PAGRINDAI

1. Fundamentalūs viešojo administravimo teisinius pagrindus nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – ir **Konstitucija**), turinti aukščiausią teisinę galią įstatymų hierarchinėje sistemoje. Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė. Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Tai, kad pagal Konstituciją aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus, kad valdžios galias riboja Konstitucija ir kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, suponuoja, kad valstybės pareigūnai, vykdantys funkcijas įgyvendinant valstybės valdžią, visi asmenys, priimančys visuomenei ir valstybei reikšmingus sprendimus, turi veikti vadovaudamiesi Konstitucija, teise, Tautos ir Lietuvos valstybės interesais (žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimą). Šiame

kontekste pažymėtina, kad viešojo administravimo subjektų pareiga yra ne tik griežtai laikytis Konstitucijoje numatytų jų veiklos standartų, bet ir užtikrinti visas Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintas ir iš jos dvasios kylančias vertybes. Tai lemia ne atskirų nuostatų, o visos Konstitucijos ypatingą svarbą viešajam administravimui. Reikia pastebėti, kad administracinių teismų praktikoje Konstitucija ir ją aiškinanti Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – ir **Konstitucinis Teismas**) jurisprudencija yra pagrindiniai teisės šaltiniai, kuriais vadovaujamosi sprendžiant sudėtingas viešojo administravimo srityje kylančias teises problemas, ypač susijusias su administracinio reglamentavimo sritimi.

2. Prielaidas įgyvendinti atsakingo valdymo principą, Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, sudaro bendruosius viešojo administravimo pagrindus įtvirtinantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (toliau – ir **VAĮ, Viešojo administravimo įstatymas**). 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojo nauja šio įstatymo redakcija (2006 m. birželio 27 d. įstatymo Nr. X-736 redakcija (Žin., 2006, Nr. 77-2975)). Viešojo administravimo įstatymas nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus, garantuoja asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą (žr. VAĮ 1 str.).

3. Teisės į pagrįstą asmens prašymo ar kreipimosi nagrinėjimą realizavimą taip pat detalizuoja 2007 m. rugpjūčio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 875 patvirtintos Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklės (2015 m. rugpjūčio 26 d. nutarimo Nr. 913 redakcija; toliau – ir **Prašymų nagrinėjimo taisyklės**). Šios taisyklės reglamentuoja fizinių ir juridinių asmenų prašymų³ nagrinėjimą ir jų aptarnavimą viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose. Šių taisyklių nustatyta tvarka taip pat nagrinėjami asmenų kreipimaisi į institucijas, kai išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, informuojama apie pareigūnų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės ir savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkrečiu asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, kitokie asmenų kreipimaisi į instituciją, išskyrus asmenų skundus ir pranešimus, kurie nagrinėjami Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka (žr. Prašymų nagrinėjimo taisyklių 1, 2 p.). Nagrinėjant asmenų prašymus šių taisyklių nuostatos taikomos tiek, kiek tų klausimų nereglamentuoja Lietuvos Respublikos įstatymai ar jų pagrindų priimti kiti teisės aktai (Prašymų nagrinėjimo taisyklių 4 p.).

4. Nuo demokratija ir pagarba žmogaus teisėms pagrįsto viešojo administravimo

3 Prašymų nagrinėjimo taisyklių 4.4 punkte įtvirtinta, kad šiose taisyklėse vartojamos sąvokos apibrėžtos Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatyme, Lietuvos Respublikos elektroninio parašo įstatyme, Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatyme, Lietuvos Respublikos pašto įstatyme, Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatyme, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme. Pagal Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 14 dalį, prašymas – tai su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus.

neatsiejama visuomenės ir jos narių teisė gauti informaciją iš valdžios institucijų. Šios teisės užtikrinimui ypač svarbus Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas (2005 m. lapkričio 10 d. įstatymo Nr. X-383 redakcija; toliau – ir **Teisės gauti informaciją įstatymas**). Šis įstatymas nustato teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įgyvendinimo tvarką ir reguliuoja valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų veiksmus teikiant informaciją asmenims.

5. Viešojo administravimo administracinio reglamentavimo sričiai itin aktualus Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (2012 m. rugsėjo 18 d. įstatymo Nr. XI-2220 redakcija). Šis įstatymas nustato teisėkūros principus, teisėkūros stadijas, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų teisėkūroje dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas (Teisėkūros pagrindų įstatymo 1 str. 1 d.).

6. Svarbu pažymėti, kad viešojo administravimo srityje yra taikomas atsakomybės už priimtus sprendimus principas (žr. VAĮ 3 str. 1 d. 11 p.). Kaip nurodoma VAĮ 42 straipsnyje, viešojo administravimo subjektas, pažeidęs šio įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta tvarka. Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso (toliau – ir **CK**) ir kitų įstatymų nustatyta tvarka. Atsakomybės už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijos neteisėtų veiksmų, sąlygas nustato CK 6.271 straipsnis. Pagal šio straipsnio 1 dalį, žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto nepaisydama savo darbuotojų kaltės.

7. Jeigu yra kokia nors teisė, turi būti ir jos gynimo priemonė (lot. *Ubi ius, ibi remedium*). Tai reiškia, kad pripažįstant teisę į gerą administravimą, tinkamą viešąjį administravimą, turi būti užtikrinama ir veiksminga šios teisės gynybą. Ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, teisingą ir efektyvų išsprendimą paprastai užtikrina specializuoti teismai, tai yra administraciniai apygardos teismai ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Šiuose teismuose kylančių ginčų nagrinėjimo tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (2000 m. rugsėjo 19 d. įstatymo Nr. VIII-1927 redakcija; toliau – ir **ABTĮ, Administracinių bylų teisenos įstatymas**). Reikia atkreipti dėmesį, kad administracinis teismas sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje. Teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas nevyršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus (ABTĮ 3 str.).

Svarbu, kad prieš kreipiantis į administracinį teismą, viešojo administravimo subjektų priimti individualūs teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) gali būti, o įstatymų nustatytais atvejais – turi būti ginčijami kreipiantis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją (pavyzdžiui, kreipiantis į Vyriausiąją administracinių ginčų komisiją (ABTĮ 26 str. 1 d.), Mokestinių ginčų komisiją (Mokesčių administravimo įstatymo 147 str.), Ginčų komisiją prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (Neįgalųjų socialinės integracijos įstatymo 23 str. ir kt.). *Plačiau žr. LVAT praktikos, taikant išankstinio ginčų nagrinėjimo ne per teismą tvarką reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas (I ir II dalys)*, skelbtus Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuleteniuose Nr. 19 ir 20).

8. Žinoma, reikia pažymėti, kad administracinių teisinių santykių ir viešojo administravimo subjektų įvairovė sąlygoja ne tik Viešojo administravimo įstatymo, bet ir atskirų viešojo administravimo subjektų veiklą reguliuojančių teisės aktų svarbą. Kiekvienas viešojo administravimo sistemos subjektas, atlikdamas jam priskirtas funkcijas, vadovaujasi ne tik bendroju Viešojo administravimo įstatymu, bet ir tą viešojo administravimo sritį, kurioje vykdyti viešąjį administravimą jam suteikta kompetencija, reglamentuojančiais specialiais įstatymais bei su šių įstatymų įgyvendinimu susijusiais poįstatyminiais teisės aktais (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu (2008 m. rugšėjo 15 d. įstatymo Nr. X-1722 redakcija; toliau – ir **VSĮ**); Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymu (2002 m. balandžio 23 d. įstatymo Nr. IX-855 redakcija; toliau – ir **VTĮ**); Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu (2004 m. balandžio 13 d. įstatymo Nr. IX-2112 redakcija; toliau – ir **MAĮ, Mokesčių administravimo įstatymas**); Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymu (2002 m. liepos 1 d. įstatymo Nr. IX-1005 redakcija; toliau – ir **AAVKĮ**); Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymu (2012 m. kovo 22 d. įstatymo Nr. XI-1937 redakcija; toliau – ir **KĮ**) ir kt.).

9. Kaip parodė apžvelgta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, sprendžiant su Europos Sąjungos teise susijusius klausimus viešojo administravimo srityje, kaip teisės aiškinimo šaltinis, ypač aktualios Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – ir **Pagrindinių teisių chartija, Chartija**) įtvirtintos teisės, laisvės ir principai *inter alia* Chartijos 41 straipsnyje įtvirtinta teisė į gerą administravimą (žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2220/2012; 2015 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015; 2010 m. gruodžio 8 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010). Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir **Teisingumo Teismas, ESTT**) jurisprudencijoje teisė į gerą administravimą pripažįstama bendroju teisės principu⁴. Pagal Chartijos 41 straipsnį, kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką. Ši teisė apima: a) kiekvieno asmens teisę būti išklaustam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę; b) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo; c) administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus. Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjunga pagal valstybėms narėms bendrus teisės principus atlygintų jam žalą, kurią atlikdami savo pareigas padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai. Kiekvienas asmuo gali kreiptis į Sąjungos institucijas viena iš kalbų, kuria surašytos Sutartys, ir jam turi būti atsakyta ta pačia kalba.

Teisės į gerą administravimą plėtojimui, be kita ko, yra reikšmingas Europos Parlamento patvirtintas Europos gero administracinio elgesio kodeksas⁵, pateikiantis minėtos teisės suvokimą *sensu lato* ir įtraukiantis tokius aspektus kaip teisėtumas, diskriminacijos nebuvimas, proporcingumas, piktnaudžiavimo galia nebuvimas, nešališkumas ir nepriklausomumas, objektyvumas, teisėti lūkesčiai, nuoseklumas ir patarimas, sąžiningumas, etiketas, teisė būti išklaustam ir pateikti pareiškimus, pagrįstas sprendimų priė-

4 Žr. 1992 m. kovo 31 d. sprendimą byloje *Jean-Louis Burbán prieš Europos Parlamentą*, C-255/90 P; Su Pagrindinių teisių chartija susijusius išaiškinimus (toliau – ir **Išaiškinimai**) (2007/C 303/02). Prieiga internete: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:lt:PDF>>

5 Prieiga internete: <<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/lt/3510/html/bookmark;jsessionid=79D34463D71BE253A8EF339D83B1673F#/page/1>>.

mimo terminas, pareiga pagrįsti sprendimą, apskundimo galimybių nurodymas ir kt.

10. Administraciniai teismai, nagrinėdami viešojo administravimo srityje kylančius ginčus, remiasi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – ir **Konvencija**) nuostatomis bei atsižvelgia į iš tarptautinių susitarimų kylančius rekomendacinio pobūdžio aktus. Vystydamas teisminę praktiką viešojo administravimo srityje, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, be kita ko, dažnai atsižvelgia į Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijas, pavyzdžiui, Rekomendaciją Nr. R(84)15 „Dėl viešosios atsakomybės“⁶, Rekomendaciją Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“, Rekomendaciją Nr. CM/Rec(2007)7 „Dėl gero administravimo“⁷ (žr., pavyzdžiui, 2012 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-3088/2012; 2014 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS²⁶¹-1180/2014; 2013 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-223/2013) ir kt.

II. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SAMPRATA

(VAĮ 2 str.1 d., ABTĮ 2 str. 1 d.)

1. Ne kiekviena viešąją reikšmę turinti veikla gali būti laikoma viešuoju administravimu. Viešasis administravimas yra tik tokia veikla, kuri atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą apibrėžimą (žr. 2015 m. spalio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015).

2. Pagal šiuo metu įstatymų leidėjo įtvirtintą apibrėžimą, viešasis administravimas – tai įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (**VAĮ 2 str. 1 d.** (2009 m. birželio 11 d. įstatymo Nr. XI-283 redakcija); **ABTĮ 2 str. 1 d.** (2009 m. birželio 11 d. įstatymo Nr. XI-284 redakcija). Vadinasi, viešasis administravimas apima penkias pagrindines sritis, kuriose funkcionuoja viešojo administravimo subjektai, tai yra:

- 1) administracinių sprendimų priėmimas;
- 2) įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė;
- 3) administracinių paslaugų teikimas;
- 4) viešųjų paslaugų teikimo administravimas;
- 5) viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (šiuo aspektu taip pat žr. VAĮ 5 str.). Reikia atkreipti dėmesį, kad viešojo administravimo subjekto vidaus administravimo sritis į viešojo administravimo sampratą buvo įtraukta tik nuo 2007 m. sausio 1 d., tai yra įsigaliojus naujai Viešojo administravimo įstatymo redakcijai.

6 Prieiga internete: <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(84\)15&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(84)15&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true)>.

7 Prieiga internete: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5bb1>.

II.1. Administracinių sprendimų priėmimas

(VAĮ 2 str. 2, 8–11 d.; 8 str. 1 d.; ABTĮ 2 str. 13, 14 d.)

3. Vienas pagrindinių viešojo administravimo subjektų veiklos instrumentų yra administracinių sprendimų priėmimas. Administracinis sprendimas Viešojo administravimo įstatyme apibrėžiamas kaip administracinis aktas ar nustatyta tvarka priimtas kitas nustatytos formos dokumentas, kuriame išreikšta viešojo administravimo subjekto valia (VAĮ 2 str. 11 d.). Administracinis aktas – tai viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas (VAĮ 2 str. 8 d.).

II.1.1. Administracinių sprendimų formos

4. Pažymėtina, kad viešojo administracinio subjekto valia gali būti išreiškiamą priimant skirtingo pobūdžio administracinius sprendimus. Apžvelgta administracinių teismų praktika rodo, kad sprendžiant administracinius ginčus ir vertinant priimtų administracinių sprendimų teisėtumą itin aktualus jų skirstymas į individualius administracinius aktus, norminius administracinius aktus, vidaus administravimo aktus ir administracines sutartis.

4.1. *Individualus administracinis aktas* – tai vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (VAĮ 2 str. 9 d.). Šiuo aspektu taip pat aktuali ABTĮ 2 straipsnio 14 dalis, pagal kurią individualus teisės aktas – vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei. Taigi individualus administracinis teisės aktas yra įstatymo normų ar kitų hierarchiškai aukštesnės pakopos norminių teisės aktų normų taikymo priemonė (2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰-566/2013).

4.1.1. Pagrindiniai individualaus administracinio akto požymiai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje išskirti, analizuojant individualių ir norminių administracinių aktų skirtumus. Pagal šią praktiką individualiam administraciniam aktui būdingi tokie požymiai: 1) akte yra išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkrečiam subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. jis sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą (pavyzdžiui, 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2780/2011); 2) aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus (pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-795/2011; 2011 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-763/2011); 3) aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims, kaip konkretiems subjektams (pavyzdžiui, 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-201/2009); 4) akto galiojimas nėra tęstinis, tai vienkartinio taikymo aktas (pavyzdžiui, 2011 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-203/2011); 5) aktas skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei (pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷⁵⁶-849/2011) ir konkrečiai situacijai (pavyzdžiui, 2012 m. sausio 16 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-50/2012);

6) aktas privalomas konkrečiam suinteresuotam asmeniui arba jų grupei (pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸²²-737/2011; 2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-288/2012); 7) akto paskelbimui ir įsigaliojimui nėra taikoma norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarka (2011 m. gruodžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷⁵⁶-849/2011).

4.1.1.1. Iliustruojant praktinį šių taisyklių taikymą, paminėtina, pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2015 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-714-624/2015. Šioje byloje pareiškėjas kėlė reikalavimą panaikinti Lietuvos radijo ir televizijos komisijos sprendimą, kuriuo televizijos programų retransliuotojai laikinai įpareigoti sustabdyti tam tikrų programų retransliavimą Lietuvos Respublikoje. Pareiškėjo skundo priėmimo stadijoje kilo klausimas, kokiai administracinio sprendimo rūšiai priskirtinas ginčijamas aktas. Analizuodamas šį ginčo aspektą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad norminis administracinis aktas įtvirtina bendro, abstraktaus, neindividualizuoto pobūdžio normas – elgesio taisykles, nustatančias atitinkamų įstatymų ar kitų teisės aktų normų įgyvendinimo tvarką ir sąlygas. Šis norminio administracinio akto požymis, išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, yra vienas iš esminių kriterijų, leidžiančių atskirti norminius administracinius aktus ir individualius administracinius aktus. Be to, norminis teisės aktas yra orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų, ir, įtvirtinus atitinkamą teisinį reguliavimą (atitinkamas teisės normas) šiame akte, jis toliau veikia ir yra realizuojamas individualiuose santykiuose bei konkrečių asmenų elgesyje. Ir priešingai – individualus aktas pasižymi vienkartinio pobūdžiu. Šių taisyklių kontekste įvertinusi ginčijamo akto pobūdį ir turinį, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog nėra pagrindo išvadai, kad šiame teisės akte Komisija įtvirtino bendro pobūdžio ir abstrakčias elgesio taisykles. Priešingai – būtent šiuo aktu konkrečioje situacijoje įgyvendintos Visuomenės informavimo įstatymo 19 straipsnyje, 34¹ straipsnio 11 dalyje ir 48 straipsnio 1 dalies 16 punkte įtvirtintos teisės normos dėl nustatytų reikalavimų laikymosi kontrolės ir, Komisijai nusprendus, kad buvo padaryti tam tikri Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimų pažeidimai, taikytos konkrečios ir pakankamai apibrėžtos priemonės (įpareigojimai) atitinkamiems subjektams, o ne sukurtos naujos elgesio taisyklės. Taigi pagal savo teisinę prigimtį skundžiamas aktas yra teisės taikymo aktas, kuris, savo ruožtu, nereikalauja tolimesnių (papildomų) įgyvendinamųjų priemonių (tolimesnio ir (ar) papildomo įgyvendinimo individualiuose teisiniuose santykiuose) ir tiesiogines teises pasekmes adresatams sukelia savaime. Minėti argumentai leido daryti išvadą, jog ginčijamas aktas neturi norminiams teisės aktams būdingo normatyvinio požymio. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, Komisijos sprendimas savo pobūdžiu atitiko ABTĮ 2 straipsnio 13 dalyje įtvirtintus individualaus teisės akto požymius: tai vienkartinis teisės taikymo aktas, kuriuo už tam tikrų Visuomenės informavimo įstatymo reikalavimų pažeidimų padarymą nustatyta konkreti, pakankamai apibrėžta priemonė (įpareigojimas) televizijos programų retransliuotojams. Padaryta išvada lėmė išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą panaikinti pirmosios instancijos teismo sprendimą, kuriuo buvo atsisakyta priimti pareiškėjo skundą, ir perduoti pareiškėjo skundo priėmimo klausimą spręsti pirmosios instancijos teismui iš naujo.

4.2. Norminis administracinis aktas – tai teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei (**VAĮ 2 str. 10 d.**). Šiame kontekste taip pat paminėtina ir ABTĮ 2 straipsnio 13 dalis, pagal kurią norminis teisės aktas – įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas indi-

vidualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei. Viešojo administravimo subjekto veikla, apimanti norminių administracinių aktų priėmimą, vadinama *administraciniu reglamentavimu* (žr. **VAĮ 2 str. 2 d.**). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – ir **LVAT**) yra pažymėjęs, kad administracinio reglamentavimo veikla yra viešojo administravimo bendrąja prasme sudėtinė dalis. Norminių administracinių teisės aktų leidyba yra viešasis administravimas (2015 m. liepos 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-982-662/2015). Norminis administracinis aktas yra įstatymo normų taikymo aktas todėl, kad juo iš esmės nustatomi atitinkamo įstatymo normų įgyvendinimo tvarka ir sąlygos (žr., pavyzdžiui, 2014 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-893/2014). Norminio akto paskirtis įtvirtinti elgesio taisykles yra laikytinas kvalifikuojamuoju, skiriamuoju požymiu (žr. 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2649/2011). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, remdamasis teisės doktrina, yra nurodęs, kad norminiai teisės aktai – tai rašytine forma išreikšti teisėkūros subjektų sprendimai (oficialūs rašytiniai dokumentai), kuriuose yra teisės normų. Juose įtvirtinami bendro pobūdžio nurodymai tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams, kurie orientuojami į ateitį ir numatyti taikyti daug kartų. Šie aktai adresuoti neapibrėžtam asmenų ratui arba adresuoti ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Jie visada abstraktūs ir apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius, toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje. Teisės aktų priskyrimas prie norminių teisės aktų grupės apibūdina jų taikymo apimtį ir privalomumą (norminiai teisės aktai turi visuotinio privalomumo pobūdį) (žr., pavyzdžiui, 2013 m. rugpjūčio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰-566/2013).

4.2.1. Pagrindiniai norminio administracinio akto požymiai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje išskirti, analizuojant individualių ir norminių administracinių aktų skirtumus. Pagal šią praktiką norminiam administraciniam aktui būdingi tokie požymiai: 1) aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas (pavyzdžiui, 2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2270/2012); 2) aktas priimtas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą (pavyzdžiui, 2002 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-736/2002), įgyvendinant būtent viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams (2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I¹-1/2007); 3) aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius (pavyzdžiui, 2003 m. kovo 24 d. plenarinės sesijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵-63/2003); 4) aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų; jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje (pavyzdžiui, 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-725/2011); 5) aktas adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais; tai, kad galima tam tikru metu nustatyti jų skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus (2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵-3/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 21); 6) aktas yra visuotinai privalomas (2010 m. balandžio 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-1406/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 19, 2010); 7) aktas paskelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos (2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-725/2011).

4.2.2. Vertindamas administracinius aktus Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 10 dalies, ABTĮ 2 straipsnio 13 dalies ir Teritorijų planavimo įstatymo (redakcijos, galiojusios iki 2014 m. sausio 1 d.) kontekste, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra pripažinęs, kad, pavyzdžiui, bendrasis teritorijos planas atitinka ABTĮ 2 straipsnio 13 dalyje įtvirtintus norminio teisės akto požymius. Tai, ar konkretus specialiojo teritorijų planavimo dokumentas yra norminio ar individualaus pobūdžio, gali būti sprendžiama tik kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į šio dokumento reguliavimo apimtį ir jo pobūdį bei kitus kriterijus (šiais aspektais žr., pavyzdžiui, 2014 m. gegužės 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-778/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014). Detaliosiuose planuose neišreiškiamos abstrakčios bendrosios teisės normos (elgesio taisyklės), nes pirmiausia juose tiesiogiai nėra išreiškiami bendri nurodymai atitinkamai elgtis – šiais planais nustatomas tam tikros teritorijos juridinis statusas, kuris nėra nukreiptas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, bet yra susijęs su toje teritorijoje vykdomos veiklos tam tikrų sąlygų nustatymu. Visas detalusis planas (ar jo atskiros dalys) visada susijęs su konkrečiu, vietos požiūriu aiškiai nustatomu (identifikuojamu) sklypu (teritorija) ir nėra skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, todėl detaliojo plano norminiu teisės aktu negalima pripažinti, nes jo požymiai neatitinka norminio teisės akto sąvokos (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2013 m. gruodžio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-1000/2013).

4.2.3. Tirdamas norminių administracinių aktų teisėtumą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuolat pabrėžia teisėkūros subjektų pareigą laikytis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių teisės aktų hierarchijos, teisės aktų formos imperatyvų, taip pat teisėkūros subjektų pareigą norminius administracinius aktus priimti, laikantis jiems suteiktos kompetencijos ribų. *Plačiau šiais aspektais žr. šio apibendrinimo skyrių „IV.2. TEISĖTUMO, ĮSTATYMO VIRŠENYBĖS IR NEPIKTNAUDŽIAVIMO VALDŽIA PRINCIPAI“*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat nuosekliai pripažįsta, kad norminiai administraciniai aktai turi atitikti gero administravimo (atsakingo valdymo) ir kitus konstitucinius principus, pavyzdžiui, *proporciningumo principą* (žr., pavyzdžiui, 2015 m. gruodžio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015; 2015 m. balandžio 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1154-502/2015; 2013 m. liepos 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1095/2013; 2013 m. lapkričio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1280/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 79–80 p.; 2013 m. vasario 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-2/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 43–57 p.; 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²-23/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 49–69 p.), *lygiateisiškumo principą* (žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1277/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 97–103 p.; 2015 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1544-552/2015; 2013 m. lapkričio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1241/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 81–102 p.; 2013 m. birželio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-16/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 146–170 p.; 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1489/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013,

64–77 p.; 2013 m. balandžio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-597/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 226–228 p.), *konstitucinių teisėtų lūkesčių apsaugos principą* (žr. 2015 m. lapkričio 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-16-552/2015), *įstatymo viršenybės principą* (žr. 2015 m. spalio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-737-552/2015; 2015 m. vasario 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-213-552/2015; 2014 m. kovo 27 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁹²-4/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 14–22 p.; 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1489/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 64–77 p.); *lex retro non agit taisyklę* (žr., pavyzdžiui, 2013 m. lapkričio 11 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴²-14/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 10–25 p.); *nepiktnaudžiavimo valdžia principą* (žr., pavyzdžiui, 2013 m. rugsėjo 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-500/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 62–63 p.); *objektyvumo principą* (žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁶⁶²-5/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 21–30 p.). Greta minėtų principų viešojo administravimo subjektus, leidžiančius norminius administracinius aktus, saisto *pareiga užtikrinti teisinio reguliavimo aiškumą*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, be kita ko, akcentuoja ir tai, kad poįstatyminis teisinis reguliavimas turi atitikti iš konstitucinių teisinės valstybės, atsakingo valdymo principų kylančius reikalavimus, *inter alia* turi būti grindžiamas įstatymo normomis, būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, tikslus, nuoseklus ir suderintas su kitais aktualiais teisės aktais (2015 m. gruodžio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015). Siekiant užtikrinti teisės sistemos vidinę darną, teisės sistemoje negali būti teisės aktų, vienu metu skirtingai reglamentuojančių tuos pačius teisinius santykius. Todėl pakeitus ar panaikinus aukštesnės galios teisės aktą, turėtų būti keičiami ar pripažįstami netekusiais galios ir teisės aktai, įgyvendinantys pakeistąjį ar panaikintąjį teisės aktą, ir taip suderinamas teisinis reguliavimas (2015 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-213-552/2015).

4.3. Reikia pažymėti, kad administracinių teismų praktikoje išskiriama ir *vidaus administravimo (organizacinio tvarkomojo pobūdžio) aktų* kategorija (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2013 m. kovo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-226/2013; 2012 m. gegužės 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1492/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 232–247 p.). Užtikrinant viešojo administravimo subjekto savarankišką funkcionavimą, gali būti patvirtinamos taisyklės (tvarkos), reglamentuojančios, pavyzdžiui, institucijų vidaus darbo tvarką, darbo užmokesčio mokėjimo tvarką, komandiruočių ir siuntimo į mokymus tvarką, asmens duomenų tvarkymą institucijoje, tarnybinių automobilių naudojimo tvarką, paskatinimų ir apdovanojimų skyrimo tvarką ir pan.

Vidaus administravimo aktai nelaikytini norminiais administraciniais aktais Administracinių bylų teisenos įstatymo ir Viešojo administravimo įstatymo prasme. Tokie aktai gali atitikti kai kuriuos norminių administracinių aktų požymius (pagal juos priėmusį subjektą, asmenų, kuriems skiriamas aktas, ratą ir pan.), tačiau, skirtingai nei norminiams administraciniams aktams, vidaus administravimo aktams nėra būdingas visuotinio privalomumo požymis, kylantis iš viešojo administravimo subjektų įgaliojimų savo aktais išreikšti valstybės valią ir nustatyti visiems asmenims (nepriklausomai nuo

jų tarnybinio pavaldumo ar kitų aplinkybių) privalomas elgesio taisyklės (žr., pavyzdžiui, 2007 m. gruodžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴³⁸-602/2007; 2013 m. kovo 4 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁹²-4/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 58–78 p.; 2013 m. kovo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-226/2013; 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴³⁸-784/2014). Bendro pobūdžio organizacinių tvarkomųjų taisyklių paskirtis – užtikrinti institucijų darbo, vidaus organizacinę, bendravimo su išorės subjektais ratą. Tokių taisyklių taikymas dažnai susijęs su neapibrėžtu subjektų ratu, tačiau nuo norminių administracinių aktų jos skiriamos pagal savo turinį – jomis nesukuriamos naujos elgesio normos, subjektams neatsiranda kokios nors naujos materialiosios ar procesinės kilmės teisės (žr., pavyzdžiui, 2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2649/2011; 2012 m. gegužės 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1492/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 232–247 p.).

4.4. Taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad viešojo administravimo subjektai viešąjį administravimą vykdo ir sudarydami *administracines sutartis*. Šios sutartys skirtos reguliuoti viešuosius teisinius santykius ir nukreipia į viešųjų tikslų įgyvendinimą.

4.4.1. Pavyzdžiui, pagal Sveikatos draudimo įstatymo 33 straipsnio 1 dalies 1 punktą⁸ teritorinėms ligonių kasoms *inter alia* priskirta funkcija sudaryti sutartis su sveikatos priežiūros įstaigomis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje paprastai pažymi, kad Sveikatos draudimo įstatymo 33 straipsnio 1 dalies 1 punkte numatytos sutartys turi būti vertinamos kaip administracinės, nes teisiniai santykiai, kurių pagrindu kyla sutartiniai įsipareigojimai, yra administraciniai, o pačios sutartys viešojo administravimo subjektų sudaromos viešosios teisės normų imperatyviojo reguliavimo pagrindais. Teritorinė ligonių kasa, priimdama sprendimą sudaryti ar nesudaryti sutartį su sveikatos priežiūros įstaiga, įgyvendina jai suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir santykiai dėl tokio pobūdžio sprendimų priėmimo yra viešojo administravimo santykiai. Tai lemia, jog sudarant šias sutartis yra taikomi viešojo administravimo principai ir Viešojo administravimo įstatymas, be kita ko, įpareigojantis viešojo administravimo subjektą administracinį aktą pagrįsti faktinėmis aplinkybėmis ir teisės normomis (VAĮ 8 str. 1 d.). Atkreiptinas dėmesys, jog viešojo administravimo funkcijas įgyvendinanti institucija neturi tokios privatinės autonomijos, kokią turi civiliniuose teisiniuose santykiuose dalyvaujantis privatus asmuo (fizinis ar juridinis) (žr., pavyzdžiui, 2008 m. gegužės 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-338/2008; 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-379/2013; 2013 m. rugpjūčio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-450/2013; 2014 m. gegužės 7 d. nutartį A⁵²⁵-1075/2014; 2015 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-90-822/2015).

4.4.2. Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje sutartys, sudarytos tarp Valstybinės ligonių kasos ir ortopedijos technines priemones gaminančių įmonių, vertinamos kaip viešojo pirkimo–pardavimo sutartys (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-34/2011, 2012 m. sausio 26 d. nutartį admi-

8 „Teritorinės ligonių kasos atlieka šias funkcijas:

1) sudaro sutartis su sveikatos priežiūros įstaigomis ir vaistinėmis, šiose sutartyse nustatyta laiku bei tvarka apmoka joms už draudžiamiesiems suteiktas asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir išduotus vaistus bei medicinos pagalbos priemones; <...>“.

nistracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-376/2012). Kita vertus, atsižvelgtina į Sveikatos draudimo įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 2 punktą, pagal kurį Valstybinė ligonių kasa yra privalomąjį sveikatos draudimą vykdanči institucija, taigi tai yra viešojo administravimo institucija, kuriai įstatymais bei kitais teisės aktais (*inter alia* Sveikatos draudimo įstatymo 30 straipsniu, įtvirtinančiu šios institucijos funkcijas, bei 31 straipsniu, įtvirtinančiu teises) pavesti tam tikri viešojo administravimo įgaliojimai sveikatos draudimo srityje, *inter alia* atitinkamos kontrolės funkcijos vykdančios Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą. Tai lemia, jog atitinkami santykiai, susiklostę valstybės paramos apdraustiesiems įsigyti ortopedijos technines priemones srityje, yra administracinio teisinio pobūdžio (2015 m. rugsėjo 30 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-1924-502/2015).

4.4.3. Pavyzdine sritimi, kurioje taikomas administracinių sutarčių institutas, laikytini paramos teisiniai santykiai. Paramos sutarčių sudarymas yra būdas skirti bei administruoti paramos lėšas, įgyvendinant įvairias Europos Sąjungos (ES) lėšomis finansuojamų programų priemones ir projektus, laikantis tiek ES reglamentų, apibrėžiančių paramos teikimą, tiek juos įgyvendinančių nacionalinių poįstatyminių teisės aktų. Šiomis sutartimis paramos gavėjai, be kita ko, išpareigoja finansuojamą projektą ar priemonę įgyvendinti nepažeidžiant joje nustatytų sutarties sąlygų bei bendrųjų projekto tikslų, o kita sutarties šalis – paramą administruojantys subjektai – savo ruožtu išpareigoja pervesti paramos lėšas jų gavėjui bei vykdyti projekto įgyvendinimo priežiūrą. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas bylą dėl viešojo administravimo subjektų sprendimų nesuteikti pareiškėjui paramos kaimo turizmo plėtrai⁹, pažymėjo, kad ginčiui aktuali paramos sutartis savo prigimtimi yra administracinė sutartis, iš jos kylančios teisės ir pareigos bei atsakomybė visų pirma yra reglamentuoti administracinės teisės aktų, todėl viešojo administravimo subjektas negali paramos gavėjo teisių riboti labiau, o paramos gavėjas negali turėti lūkesčių daugiau, negu numato atitinkami teisės aktai. Pareiškėjui taikant atsakomybę už paramos sutarties sąlygų netinkamą vykdymą, turi būti atsižvelgiama ne tik į paramos sutartyje numatytą atsakomybę, bet ir į kituose ginčo teisinius santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose numatytas atsakomybės taikymo sąlygas, ir, esant skirtingam reguliavimui, taikytinos pareiškėjui palankesnės sąlygos, juo labiau kad sudarant paramos sutartį pareiškėjo galimybės tartis dėl sąlygų yra minimalios. Sprendžiant dėl parenkamų sankcijų, turi būti atsižvelgiama ir į pasekmes, pažeidimo įtaką paramos panaudojimui – ar numatyti paramos tikslai buvo pasiekti, ar dėl to padidėjo pirkimo kaina. Paramos administravimo subjektas privalo tirti visas su sankcijos taikymu susijusias aplinkybes, ne vien tik patvirtinančias pažeidimo fakto nustatymą, o pareiškėjui turi būti suteikta galimybė jas įrodinėti. Apžvelgiamu atveju konstatuota, kad ginčijami administraciniai sprendimai neatitiko VAĮ 8 straipsnio 1 dalies reikalavimų, todėl yra naikintini (žr. 2013 m. gruodžio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2408/2013; taip pat žr. 2013 m. kovo 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-118/2013).

5. Apibendrinant apžvelgtą administracinių teismų praktiką, reikia pažymėti, jog nagrinėjamuose ginčiuose dažnai kyla klausimai dėl to, kokiai administracinio sprendimo rūšiai yra priskirtinas konkretus viešojo administravimo subjekto priimtas aktas, taip pat, ar ginčijamas aktas apskritai laikytinas administraciniu sprendimu. Atsakymai į šiuos

9 Apžvelgiamu atveju pareiškėjas ir Nacionalinė mokėjimo agentūra buvo sudarę paramos sutartį pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007-2013 metų programos priemonę „Kaimo turizmo veiklos skatinimas“.

klausimus sąlygoja ne tik konkrečiam aktui keliamus reikalavimus, bet ir ginčo, kilusio dėl tokio akto, nagrinėjimo procesą administraciniame teisme (ginčas dėl akto nagrinėtinas / nenagrinėtinas administraciniame teisme, ginčo nagrinėjimui nustatyta speciali procedūra ir pan.).

5.1. Kalbant apie galimybę teismine tvarka ginčyti administracinius aktus, pirmiausia reikia pažymėti, kad ši galimybė priklauso nuo teismo nagrinėjimo dalyko administracinėje byloje, nuo to, ar skundžiamas dokumentas yra individualus administracinis aktas, kokio pobūdžio institucijų veiksmai ar neveikimas yra skundžiami. Bylos priskirtinumo administraciniam teismui klausimas sprendžiamas vadovaujantis administracinio sprendimo bei skundžiamų viešojo administravimo subjektų veiksmy ar atsisakymo atlikti tokius veiksmus priskyrimo nurodytoms kategorijoms pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą, Viešojo administravimo įstatymą, Prašymų nagrinėjimo taisykles, atitinkamos srities specialius įstatymus bei juos įgyvendinančius teisės aktus. Pagal minėtus teisės aktus teismas turi spręsti klausimą dėl to, kokio pobūdžio prašymas ar skundas yra paduotas viešojo administravimo subjektui (VAĮ 2 str. 1 d., 15 str. ir kt.), kokia yra viešojo administravimo subjekto kompetencija, kokia yra administracinio teismo kompetencija (ABTĮ 88, 90 str.) (šiais aspektais žr., pavyzdžiui, 2012 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-285/2012; 2013 m. vasario 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-250/2013).

5.2. Be to, teisės aktų priskyrimas norminių administracinių aktų grupei administracinių bylų teisenoje lemia jų teisėtumo tyrimo ypatumus. Įstatymų leidėjas norminių administracinių aktų teisėtumui ištirti nustatė specialią procesinę tvarką, įtvirtintą ABTĮ 110–117 straipsniuose. Norminių administracinių teisės aktų tyrimo specifika lemia tai, kad tokią bylą nagrinėjantis apygardos teismas turi nustatyti, ar atitinkamo teritorinio ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (jo dalis) atitinka aukštesnės galios teisės aktus – įstatymus ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės norminius aktus (ABTĮ 110 str.). Norminėje administracinėje byloje turi būti atlikta tiriamo norminio administracinio akto (jo dalies) nuostatų analizė atitinkamų aukštesnės galios teisės aktų nustatyto teisinio reguliavimo kontekste (žr., pavyzdžiui, 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1128/2013). Taigi administracinio sprendimo pobūdžio nustatymas yra reikšmingas, nes teisės akto pobūdžio ir teisinės prigimties nustatymas lemia, be kita ko, išvadą dėl taikytinos tokio akto teisėtumo tyrimo procesinės tvarkos, pasireiškiančios tuo, jog skiriasi *inter alia* subjektų, turinčių teisę kreiptis į administracinį teismą, siekiant ginčyti atitinkamą teisės aktą (prašant ištirti jo teisėtumą), ratas, kreipimosi forma, tokio akto panaikinimo (pripažinimo neteisėtu) teisinės pasekmės ir pan. (žr., pavyzdžiui, 2015 m. vasario 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-116-858/2015). *Plačiau šiuo aspektu žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymą, apibendrinimo šeštos dalies skyrių „BYLŲ DĖL NORMINIŲ ADMINISTRACINIŲ AKTŲ TEISĖTUMO NAGRINĖJIMO YPATUMAI“ (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 823–838 p.).*

5.3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pažymima, kad viešojo administravimo subjektų priimto akto kvalifikavimo ir teisinio vertinimo negali lemti tik formalūs kriterijai. Iš administracinių teismų praktikos matyti, kad teisės akto priskyrimo administraciniam aktui klausimas yra sprendžiamas ne vien pagal teisės akto pavadinimą, jame nurodytą apskundimo tvarką, ar jame vartojamas sąvokas, bet pagal tikrąjį teisės akto turinį, nustatomą pagal administraciniam sprendimui būdingus požymius (žr.,

pavyzdžiui, 2014 m. gegužės 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-504/2014; 2015 m. liepos 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-705-602/2015 ir kt.). Daugelis ABTĮ bei Viešojo administravimo įstatymo nuostatose nurodytų viešojo administravimo subjekto priimto akto požymių yra vertinamieji, todėl kiekvienu atveju teismas, sprenddamas, ar teisės aktas, dėl kurio teisėtumo ištyrimo yra kreiptasi į administracinį teismą, gali būti pripažintas norminiu ar individualiu administraciniu aktu, būtinai turi išsiaiškinti šiame teisės akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektų ratą, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą bei kitas akto priėmimo aplinkybes (žr., pavyzdžiui, 2013 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁷⁵⁶-533/2013). Sprendžiant, kokio pobūdžio yra skundžiamas administracinis aktas, turi būti vertinama teisės aktą apibūdinančių požymių visuma (2013 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷⁵⁶-533/2013). Tuo atveju, kai teismui ginčijamo akto pobūdis (norminis ar individualus, ar kitas) nėra akivaizdus, konkreti išvada dėl akto rūšies gali būti daroma tik įvertinus visas bylos aplinkybes bei ištyrus teismui pateiktus įrodymus (2011 m. rugpjūčio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2649/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 22, 107–116 p.).

II.1.2. Pareiga tartis dėl administracinių sprendimų priėmimo

(VA| 3 str. 1 d. 10 p.; 7 str.)

6. Reikia pažymėti, kad viešojo administravimo subjektui, priimant administracinius sprendimus (tiek individualius, tiek norminius administracinius aktus), teisės aktai gali numatyti pareigą dėl šių aktų konsultuotis su visuomene. Šiuo aspektu pirmiausia paminėtinas Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnis. Pagal jį viešojo administravimo subjektai dėl administracinių sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais, turi konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profesinių sąjungų, kitų nevyriausybinų organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis (**7 str. 1 d.**). Konsultavimosi būdus (suireruosuotų asmenų sueigos, apklausos, viešai skelbti susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonių išaiškinimo būdai), jeigu įstatymų nenustatyta kitaip, pasirenka pats viešojo administravimo subjektas (**7 str. 2 d.**). Informacija apie konsultavimosi būdą, jo dalyvius ir rezultatus turi būti skelbiama administracinio sprendimo projektą parengusio viešojo administravimo subjekto tinklalapyje (**7 str. 3 d.**).

6.1. Šios normos aiškinimas buvo pateiktas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1470/2012, kurioje asociacija kėlė klausimą dėl jos įtraukimo į atsakovo savivaldybės administracijos sudarytą darbo grupę tam tikro bendruomeninę reikšmę turinčio turto administravimo modeliui parinkti. Savo poziciją asociacija grindė Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 9 punktu (savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principu)¹⁰ bei Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnio 1 dali-

10 Pagal šį punktą, pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: <...> 9) savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia asociacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu.

mi. Sistemiskai įvertinęs minėtas nuostatas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas akcentavo, jog iš minėtų įstatymų nuostatų matyti, kad numatyta galimybė visuomenės (vietos bendruomenės) interesams atstovaujantioms organizacijoms dalyvauti savivaldybės administracinių sprendimų rengimo bei svarstymo procedūrose ir, atitinkamai, savivaldybės viešojo administravimo subjektų pareiga tartis su nurodytomis organizacijomis, tačiau konkreti privaloma visuomenės (vietos bendruomenės) interesams atstovaujančių organizacijų dalyvavimo rengiant ir svarstant sprendimų projektus forma nėra įtvirtinta. Minėtos įstatymų nuostatos savivaldybės viešojo administravimo subjektų neįpareigoja atitinkamų organizacijų atstovus būtinai įtraukti į sudaromų darbo grupių sudėtį. Kiti įstatymai šiuo atveju nenustatė atsakovui pareigos įtraukti pareiškėjo atstovus į sudarytos darbo grupės sudėtį, todėl atsakovas, vadovaudamasis Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalimi, pats galėjo pasirinkti konsultavimosi su pareiškėju būdus. Įvertinus byloje nustatytas aplinkybes, padaryta išvada, kad pareiškėjui buvo suteikta pakankamai galimybių kitais būdais išreikšti savo nuomonę dėl turto administravimo modelio parinkimo ir jo teisės dalyvauti savivaldybės sprendimų rengime bei svarstyme nebuvo pažeistos (2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1470/2012).

6.2. Kitoje apžvelgiamu klausimu aktualioje administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija nagrinėjo ginčą dėl Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimo dalies, kuria nuspręsta vienoje iš Vilniaus pagrindinių mokyklų formuoti priešmokyklinio ugdymo grupes po vieną grupę perkeliant iš dviejų Vilniaus lopšelių-darželių. Pirmosios instancijos teismas panaikino minėtą sprendimo dalį. Pareiškėjai šioje byloje, be kita ko, teigė, jog savivaldybės taryba, priimdama sprendimą, privalėjo konsultuotis su lopšelių-darželių bendruomene. Vadovaudamasi Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalimi bei specialių teisės aktų nuostatomis (Švietimo įstatymu¹¹, Vyriausybės 2011 m. birželio 29 d. nutarimu Nr. 768 patvirtintomis Mokyklų, vykdančių formaliojo švietimo programas, tinklo kūrimo taisyklėmis¹²) išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje konstatavo, jog savivaldybės turi pareigą konsultuotis su mokyklų bendruomenėmis, kitomis interesų grupėmis tik rengiant mokyklų bendrojo plano projektą, o kitose mokyklų tinklo pertvarkos stadijose savivaldybės privalo informuoti visuomenę apie vykstančius procesus. Kita vertus, net ir tais atvejais, kai savivaldybės neturi pareigos konsultuotis, jos yra saistomos skaidrumo principo. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 22 d. nutarime konstatavo, jog visuotinai pripažįstama, kad skaidrumas, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs,

11 Švietimo įstatymo 28 straipsnio 5 dalyje nustatyta, jog kuriant valstybinių ir savivaldybių mokyklų tinklą teisės aktų nustatyta tvarka, turi būti konsultuojamasi su gyventojais ar jų grupėmis, kad būtų apgintas viešasis interesas. Mokyklų tinklo kūrimo nuostatos detalizuotos Taisyklėse, kuriose *inter alia* reglamentuota informavimo pareiga.

12 Taisyklių VII skyriuje nurodyta, kad mokyklų tinklo pertvarkos bendrojo plano projektas derinamas su įvairiomis interesų grupėmis pagal Viešojo administravimo įstatymą. Mokyklų tinklo pertvarkos bendrojo plano ir jo priedų projektai viešai svarstomi, derinami su mokyklų bendruomenėmis ir kitomis interesų grupėmis. Mokyklų tinklo pertvarkos bendrojo plano ir jo priedų projektai tobulinami atsižvelgiant į mokyklų bendruomenių nutarimus, jeigu šie neprieštaruja Taisyklėms. Kitose mokyklų tinklo pertvarkos stadijose visuomenei teikiama informacija apie vykstančius procesus.

kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarka ginčyti. Skaidrumas sietinas su dalyvaujama demokratija, informacijos laisve, galimybe piliečiams ir kitiems asmenims kritikuoti valdžios įstaigų veiklą. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje taip pat nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje privalo vadovautis skaidrumo principu, kuris reiškia, jog viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus. Dėl to, net ir konstatavus, kad viešojo administravimo subjektas neturėjo pareigos konsultuotis su suinteresuotais asmenimis, kaip tai suprantama Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies prasme, viešojo administravimo subjektas turi pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą tam, jog nebūtų sudaryta situacija, kai visuomenė neturi informacijos apie viešojo administravimo subjekto veiklą. Išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgusi į byloje nustatytas aplinkybes, konstatavo, kad nagrinėjamu atveju skaidrumo principas nepažeistas, pareiškėjams buvo sudarytos sąlygos susipažinti su priešmokyklinio ugdymo grupių perkėlimo iš lopšelių-darželių procesu (žr. 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015).

II.2. Įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė

(VAĮ 5 str. 1 d. 2 p., 9 str. 1 d., 36¹ str., 36⁴ str.)

7. Priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimas, be kita ko, turi būti prižiūrimas ar kontroliuojamas (žr. **VAĮ 9 str. 1 d.**). Pagal Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 2 punktą, viena iš pagrindinių viešojo administravimo sričių yra įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė (pavaldžių subjektų kontrolė, nepavaldžių subjektų priežiūra). Administracinių aktų įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė atliekama tik pagal priežiūrą ir kontrolę atliekantiems viešojo administravimo subjektams šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktus įgaliojimus, vadovaujantis šiuo ir kitais priežiūrą ir kontrolę reglamentuojančiais įstatymais ir jų įgyvendinamaisiais teisės aktais, Europos Sąjungos teisės aktų ir Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių reikalavimais (**VAĮ 9 str. 2 d.**). Jeigu priežiūros ar kontrolės subjektas ir forma nenustatyti įstatymuose ir jų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose, Europos Sąjungos teisės aktuose ar Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, priežiūros ar kontrolės subjektą ir formą nustato administracinį aktą išleidęs viešojo administravimo subjektas arba kitas jo įpareigotas ir jam atskaitingas viešojo administravimo subjektas (**VAĮ 9 str. 3 d.**).

8. Reikia pažymėti, kad įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolei priskirtina plataus spektro veikla.

8.1. Įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolės sričiai, be kita ko, priskirtina Viešojo administravimo įstatymo ketvirtame skirsnyje (36¹–36⁹ str.) numatyta ūkio subjektų veiklos priežiūra. Pagal VAĮ 36¹ straipsnio 1 dalį, ūkio subjektų veiklos priežiūra – Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka įgaliotų atlikti šio straipsnio 2 dalyje nurodytus veiksmus viešojo administravimo subjektų (toliau – priežiūrą atliekantys subjektai) veikla, skirta teikti metodinę pagalbą ūkio subjektams, prižiūrėti, kaip ūkio subjektai laikosi įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų, kontroliuoti, ar tinkamai tuos reikalavimus vykdo, ir įgyvendinti kitas priemones, užtikrinančias tinkamą teisės aktų reikalavimų laikymąsi ir užkertančias kelią žalai teisės

normų saugomoms vertybėms atsirasti. Vadovaujantis VAĮ 36¹ straipsnio 2 dalimi, ūkio subjektų veiklos priežiūra apima keturias sferas, tai yra:

1) ūkio subjektų konsultavimą priežiūrą atliekančio subjekto kompetencijos klausimais ir kitų prevencinių veikslių, skirtų užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams, atlikimą (žr., pavyzdžiui, 2014 m. sausio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-93/2014 dėl Ryšių reguliavimo tarnybos konsultacijos AB „Lietuvos paštas“, skirtos užkirsti kelią galimiems teisės aktų pažeidimams)

2) ūkio subjektų veiklos patikrinimus (žr., pavyzdžiui, 2015 m. sausio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-148-261/2015);

3) teisės aktų nustatyta tvarka gautos informacijos apie ūkio subjektų veiklą vertinimą;

4) poveikio priemonių ūkio subjektams taikymą įstatymų ir jų pagrindu priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

Reikia pastebėti, kad papildant Viešojo administravimo įstatymą nauju ketvirtuoju skirsniu „Ūkio subjektų veiklos priežiūra“ siekta gerinti verslo aplinkos teisinį reguliavimą, keisti priežiūrą atliekančių subjektų sampratą, akcentuojant priežiūros ir metodinės pagalbos, o ne represines ir baudžiamąsias funkcijas, patikslinant šiuo metu galiojančias bei įtvirtinant papildomas nuostatas dėl ūkio subjektų veiklos priežiūros, apibrėžiant bendrus ūkio subjektų veiklos priežiūros principus, numatant ūkio subjektų ir priežiūrą atliekančių subjektų teises bei pareigas¹³.

8.1.2. Svarbu atkreipti dėmesį, kad ūkio subjektų veikla yra susijusi su skirtingais teisiniais santykiais (mokesčių, konkurencijos, viešųjų pirkimų, energetikos ir t. t.) ir juos reguliuojančių teisės aktų gausa. Paprastai šie teisės aktai numato ir jų laikymosi, įgyvendinimo priežiūros mechanizmą (tvarką), todėl VAĮ ketvirtojo skirsnio normos nėra privalomai taikomos visose ūkio subjektų veikimo priežiūros srityse. Pavyzdžiui, VAĮ 36⁴ straipsnio „Ūkio subjektų veiklos patikrinimai“ 16 dalyje nustatyta, kad šis straipsnis mokesčių administratoriui, muitinei ir finansų rinkos priežiūrai, taip pat konkurencijos priežiūrą atliekantiems subjektams netaikomas. Šioje dalyje nurodytiems subjektams šio straipsnio nuostatos yra rekomendacinės.

8.1.2.1. VAĮ 36⁴ straipsnio 16 dalies taikymą iliustruoja Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 23 d. nutartis, priimta administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-313/2013. Šioje byloje pareiškėjas Valstybinė mokesčių inspekcija prašė panaikinti Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nurodymą, kuriuo Valstybinei mokesčių inspekcijai buvo nurodyta užtikrinti, jog mokesčių mokėtojų duomenys būtų tvarkomi teisėtai ir imtis organizacinių priemonių, jog vykdyta praktika – informuoti žiniasklaidą (žiniasklaidai užklausus) apie atliekamo mokesčio tyrimo, mokesčio patikrinimo ar tarnybinio nusižengimo tyrimo faktą, tokiu būdu neteisėtai atskleidžiant asmens duomenis, nebūtų taikoma. Šis nurodymas duotas dėl to, kad Valstybinė mokesčių inspekcija, dar esant nebaigtam mokesčiniam patikrinimui ir neįrodytai fizinio asmens kaltei, paviešino žiniasklaidai informaciją apie tai, kad šio fizinio asmens atžvilgiu yra atliekamas mokesčio patikrinimas ir apie atliekamo patikrinimo priežastis. Valstybinė mokesčių inspekcija savo poziciją, be kita ko, grindė Viešojo administravimo įstatymo 36⁴ straips-

13 Žr. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 1, 9, 43 straipsnių pakeitimo bei papildymo nauju ketvirtuoju skirsniu ir 9¹ straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto aiškinamąjį raštą.

nio 6 dalimi¹⁴ bei 36⁵ straipsnio 2 dalies 5 punktu¹⁵. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažino, kad nagrinėjamu atveju Valstybinė mokesčių inspekcija neteislingai vadovavosi minėtomis normomis. Taikydamas VAĮ 36⁴ straipsnio 16 dalį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad pareiškėjas gali vadovautis VAĮ 36⁴ straipsnio nuostatomis kaip rekomendacijomis tiek, kiek jos neprieštarauja VMI veiklą reglamentuojantiems teisės aktams. Pagal Mokesčių administravimo įstatymo normas Valstybinė mokesčių inspekcija šioje byloje aktualią informaciją privalėjo laikyti paslapyje. Apibendrinant konstatuota, kad Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos nurodymas yra teisėtas.

8.2. Sprendami dėl kontrolės ar priežiūros funkcijų įgyvendinimo, administraciniai teismai nagrinėja ginčus, pavyzdžiui, dėl nacionalinių, Europos Sąjungos ir užsienio institucijų finansinės paramos skyrimo (žr., pavyzdžiui, 2015 m. vasario 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-327-146/2015), dėl konkurencijos priežiūros (žr., pavyzdžiui, 2010 m. lapkričio 10 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1309/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20), dėl ekonominių sankcijų paskyrimo, pavyzdžiui, už Tabako kontrolės įstatymo ar Alkoholio kontrolės įstatymo nuostatų pažeidimus (žr., atitinkamai, 2009 m. sausio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-80/2009, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 17 ir 2010 m. gegužės 10 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-509/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 19), dėl Užsieniečių teisinės padėties įstatymo įgyvendinimo (pavyzdžiui, dėl užsieniečio grąžinimo į užsienio valstybę) (žr., atitinkamai, 2014 m. lapkričio 5 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2624/2014), dėl savivaldybių veiklos priežiūros (pavyzdžiui, 2014 m. liepos 31 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1290/2014), dėl civilinės aviacijos valstybinės priežiūros (pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-3775/2011), dėl energetikos kontrolės (pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-795-261/2015), dėl Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų prevencijos ir kontrolės (2013 m. liepos 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1088/2013), dėl Visuomenės informavimo įstatymo nuostatų įgyvendinimo priežiūros (žr. 2014 m. birželio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1281/2014) ir kt.

- 14 „Patvirtintas patikrinimų planas ir jo pakeitimai skelbiami priežiūrą atliekančio subjekto interneto svetainėje arba į planą įtraukti ūkio subjektai informuojami individualiai ne vėliau kaip per 3 darbo dienas po patikrinimų plano patvirtinimo ar jo pakeitimo. Priežiūrą atliekantis subjektas, prieš pradėdamas ūkio subjekto veiklos planinį patikrinimą, likus ne mažiau kaip 10 darbo dienų, privalo ūkio subjektą raštu arba elektroniniu būdu informuoti apie numatomą vykdyti patikrinimą, nurodyti atliekamo patikrinimo pagrindą, terminą, dalyką ir pateikti preliminarų dokumentų, kuriuos ūkio subjektas turi pateikti priežiūrą atliekančiam subjektui, sąrašą.“
- 15 „2. Priežiūrą atliekantis subjektas savo interneto svetainėje skelbia: <...> 5) šio įstatymo 36⁴ straipsnio 2 dalies 1 ir 2 punktuose nurodytas taisykles, patvirtintą patikrinimų planą ir jo pakeitimus, 36⁷ straipsnio 2 dalies 1, 2, 3 ir 4 punktuose nurodytą informaciją.“ Pagal 36⁷ straipsnio 2 dalies 1–4 punktus, „2. Pasibaigus kalendoriniams metams, priežiūrą atliekantis subjektai teisės aktų ar aukštesnių pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektų nustatyta tvarka rengia ir aukštesniems pagal pavaldumą viešojo administravimo subjektams teikia metines vykdytos veiklos ataskaitas, kuriose pateikia informaciją apie: 1) konsultavimo veiklą, išskirdami atskaitinio laikotarpio aktualiausius ūkio subjektams klausimus, daugiausia aiškinimo reikalingas teisės aktų nuostatas; 2) vykdytų patikrinimų skaičių, pobūdį, trukmę; 3) ūkio subjektams įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų reikalavimų nesilaikymo ar netinkamo vykdymo mastą, priežastis, taikytas prevencines ir poveikio priemones, dažniausia pažeidžiamas teisės aktų nuostatas; 4) siūlomus keisti ar priimti naujus teisės aktus, išskirdami priemones, kuriomis šalinamos teisinio reglamentavimo spragos, efektyviau organizuojama ūkio subjektų veiklos priežiūra, mažinama priežiūros našta ūkio subjektams.“

II.3. Administracinių paslaugų teikimas

(VAĮ 3 str., 15 str.)

9. Administracinių paslaugų teikimas detalizuojamas Viešojo administravimo įstatymo 15 straipsnyje. Pagal VAĮ 15 straipsnio 1 dalį, administracinės paslaugos yra:

- 1) leidimų, licencijų išdavimas;
- 2) dokumentų, kuriais patvirtinamas tam tikras juridinis faktas, išdavimas;
- 3) deklaracijų priėmimas ir tvarkymas;
- 4) asmenų konsultavimas viešojo administravimo subjekto kompetencijos klausimais;
- 5) įstatymų nustatytos viešojo administravimo subjekto informacijos teikimas asmenims;
- 6) administracinės procedūros vykdymas.

Administracines paslaugas teikia tik viešojo administravimo subjektai. Viešojo administravimo subjektas sudaro teikiamų administracinių paslaugų sąrašą ir, vadovaudamasis šių paslaugų teikimą reglamentuojančiais teisės aktais, parengia informacinio pobūdžio administracinių paslaugų teikimo aprašymus ir viešai juos paskelbia. Administracinių paslaugų teikimo aprašymai rengiami vadovaujantis vidaus reikalų ministro patvirtintomis rekomendacijomis (**VAĮ 15 str. 2 d.**).

10. Atkreiptinas dėmesys, kad iš minėtų administracinių paslaugų dėl skirtingo veiklos pobūdžio privalo būti išskiriamas administracinės procedūros vykdymas (žr. VAĮ 15 str. 1 d. 6 p.). Administracinė procedūra – tai pagal Viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą (**VAĮ 19 str. 1 d.**). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje dažnai atkreipia dėmesį į tai, jog asmens prašymas suteikti Viešojo administravimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 1–5 punktuose nustatytas administracines paslaugas nėra susijęs su asmens teisių pažeidimu, dėl to yra nagrinėjamas ne pagal administracinės procedūros taisykles, nustatytas Viešojo administravimo įstatymo 19–36 straipsniuose (III skirsnyje), bet pagal Asmenų prašymų nagrinėjimo taisykles (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶³-1446/2012). Plačiau dėl prašymų suteikti VAĮ 15 straipsnio 1 dalies 1–5 punktuose numatytas administracines paslaugas nagrinėjimo žr. šio apibendrinimo dalis – „*VI. ASMENŲ KREIPIMOSI Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTUS FORMOS*“ ir „*VII. ASMENŲ PRAŠYMŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS NAGRINĖJIMO TVARKA*“. Dėl VAĮ 15 straipsnio 1 dalies 6 punkte numatytos administracinės paslaugos – administracinės procedūros, suteikimo, išsamiau žr. šio apibendrinimo dalį „*VII. ASMENŲ KREIPIMOSI Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTUS FORMOS*“ ir „*VIII. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA*“.

10.1. Iš administracinių teismų praktikos matyti, jog šios skirtingos administracinių paslaugų rūšys neretai pareiškėjų nepagrįstai sutapatinamos. Antai administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012 pareiškėjas, prašydamas konsultacijos kreipėsis į Viešųjų pirkimų tarnybą, kaip viešojo administravimo subjektą, vėliau teigė, jog ši tarnyba tariamai

nepagrįstai netaikė administracinę procedūrą reglamentuojančių VAI nuostatų, t. y. nepriėmė administracinio sprendimo pagal pareiškėjo pateiktą skundą. Pasisakydamas dėl šio aspekto, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad administracinio ginčo dalykas nustatomas pagal Viešojo administravimo įstatymą, Prašymų nagrinėjimo taisyklės, atitinkamos srities specialius įstatymus bei juos įgyvendinančius teisės aktus. Nagrinėjamu atveju padaryta išvada, kad pareiškėjas kreipėsi į viešojo administravimo subjektą, prašydamas jam suteikti administracinę paslaugą (konsultaciją) – įvertinti būsimą viešojo pirkimo rengiamų viešojo pirkimo dokumentų reikalavimus (kvalifikacinius reikalavimus) ir suderinti su kitomis institucijomis. Išanalizavus kilusį ginčą, konstatuota, kad Viešųjų pirkimų tarnyba teisėtai atsisakė suteikti pareiškėjo prašomą suteikti administracinę paslaugą – priimti administracinį sprendimą dėl galimų pirkimo trūkumų ištaisymo būdų, teisės aktai nenustato tokios Viešųjų pirkimų tarnybos kompetencijos. Teisėjų kolegija akcentavo, kad pareiškėjas, kreipdamasis į atsakovą su bendro pobūdžio prašymais suteikti konsultaciją, ar vykdyti įstatymų pažeidimų prevenciją, negali tikėtis, kad viešojo administravimo subjektas priims administracinį sprendimą arba atliks veiksmą, kuris nustatys pareiškėjui konkrečias teises ir pareigas (žr. 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012).

Kitoje administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2087/2012 pareiškėjas inicijavo teismo procesą, prašydamas įpareigoti Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją priimti sprendimą dėl pastato paskirties pakeitimo. Tačiau byloje nustatyta, kad pareiškėjo kreipimosi į viešojo administravimo įstaigą turinys patvirtino, jog pareiškėjas kreipėsi į viešojo administravimo subjektą, norėdamas gauti išvadą dėl galimybės pakeisti ūkinio pastato paskirtį, t. y. pareiškėjas nesikreipė su prašymu priimti administracinį sprendimą – pakeisti ūkinio pastato paskirtį. Pareiškėjas kreipėsi į atsakovo instituciją dėl konsultavimo šios institucijos kompetencijos klausimu. Viešojo administravimo subjektas suteikė pareiškėjui administracinę paslaugą – konsultaciją dėl galimybės pakeisti ūkinio pastato paskirtį. Tokiu būdu atsakovas įgyvendino savo kompetenciją, nustatytą Statybos įstatymo 27 straipsnio 3 dalies 14 punkte. Dėl nurodytų motyvų nebuvo pagrindo pripažinti atsakovo veiksmus neteisėtais. Pareiškėjas, skųsdamas atsakovo veiksmus ar sprendimą dėl suteiktos konsultacijos, negali reikalauti, kad teismo proceso metu būtų išspręstas klausimas dėl ūkinio pastato paskirties keitimo. Teismas darė išvadą, kad pareiškėjo prašymą išnagrinėjo kompetentinga institucija, kuri veikė pagal nustatytas procedūras ir neturėjo pagrindo perduoti pareiškėjo prašymo pagal kompetenciją nagrinėti kitai institucijai, kuri būtų kompetentinga išnagrinėti pareiškėjo prašymą iš esmės ir priimti administracinį sprendimą – pakeisti ūkinio pastato paskirtį (žr. 2012 m. balandžio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2087/2012).

11. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pažymima, jog asmuo, norėdamas, kad jo prašymas dėl administracinės paslaugos suteikimo būtų išnagrinėtas bei būtų efektyviai apgintos jo teisės, turėtų konkrečiai nurodyti, kokias savo teises siekia įgyvendinti, koks yra konkretus asmens prašymas viešojo administravimo subjektui. Viešojo administravimo subjektui gali būti pateikiamas prašymas dėl administracinės paslaugos suteikimo, atitinkantis vieną ar kelias konkrečias administracines paslaugas (VAI 15 str. 1 d.) (žr. 2012 m. kovo 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶³-1287/2012). Pareiškėjas, pateikęs viešojo administravimo institucijai bendro pobūdžio kreipimąsi, negali tikėtis, kad jo atžvilgiu bus priimtas administracinis sprendimas ar suteikta kita administracinė paslauga (2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012).

12. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra nurodęs, kad VAĮ 15 straipsnis, reglamentuojantis administracinių paslaugų teikimą, turi būti aiškinamas kartu su atitinkamos srities specialiais įstatymais bei juos įgyvendinančiais teisės aktais, kurie reglamentuoja viešojo administravimo subjekto kompetenciją, nustatydami konkrečias viešojo administravimo subjekto galimas atlikti funkcijas (šiuo aspektu žr. 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2328/2013; 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012).

12.1. Šis aspektas aktualus, vertinant viešojo administravimo subjekto atsakymą į prašymą suteikti administracinę paslaugą. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2328/2013, įvertinus Valstybinės kelių transporto inspekcijos kompetenciją, pažymėta, jog pareiškėjo kreipimesi nurodyta prašoma suteikti administracinę paslaugą – suteikti konsultaciją, pagal savo turinį yra bendro pobūdžio, jos suteikimas nesiejamas su Valstybinės kelių transporto inspekcijos konkrečios kompetencijos įgyvendinimu. Pareiškėjas, kreipdamasis į Valstybinės kelių transporto inspekciją su bendro pobūdžio prašymu suteikti konsultaciją, negali tikėtis, kad jo atžvilgiu bus priimtas administracinis sprendimas ar suteikta administracinė paslauga (2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2328/2013).

13. Viešojo administravimo subjektai, tiek teikdami administracines paslaugas pagal asmenų prašymus, nesusijusius su jų teisių pažeidimu, tiek vykdydami administracinę procedūrą pagal asmenų skundus dėl jų teisių pažeidimo, negali atlikti daugiau veiksmų arba priimti kitokį sprendimą, negu teisės aktai suteikia jiems teisę atlikti, t. y. negali vykdyti platesnės kompetencijos, negu jiems leidžia teisės aktai, kitaip būtų pažeistas viešojo administravimo subjektams privalomas teisėtumo principas (VAĮ 3 str.) (2012 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012).

II.4. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

(VAĮ 2 str. 18, 20 d., 4¹ str. 4 d., 16 str., 17 str.)

14. Pagal Viešojo administravimo įstatymo 2 dalies 18 dalį, viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas.

14.1. Į šias paslaugas patenka, pavyzdžiui, miestų viešųjų teritorijų tvarkymo darbai (2011 m. kovo 31 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 21); šilumos ir geriamojo vandens tiekimo bei nuotekų surinkimo ir valymo organizavimas (2009 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²³-87/2009); prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose nustatymas (2003 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-62/2003); viešosios komunalinių atliekų tvarkymo paslaugos (2015 m. birželio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015); komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugos (2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015); švietimo paslaugos (2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015); keleivių vežimas reguliaraus susisiekiimo maršrutais (2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1859/2013); bibliotekų teikiamos paslaugos (2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015).

15. Dėl viešųjų paslaugų reikšmės visuomenei šių paslaugų teikimas negali būti nekontroliuojamas. Todėl viešasis administravimas apima ir viešųjų paslaugų teikimo administravimą, kuris apibrėžiamas kaip viešojo administravimo subjektų veikla nustatant viešųjų paslaugų teikimo taisykles ir režimą, steigiant viešąsias įstaigas arba išduodant leidimus teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, taip pat viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė (VAĮ 2 str. 20 d.).

16. Reikia pažymėti, kad administraciniuose teismuose nagrinėjami ginčai tik dėl viešųjų paslaugų *administravimo*, o ne dėl viešųjų paslaugų teikimo apskritai (žr., pavyzdžiui, 2015 m. spalio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015; 2014 m. lapkričio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁶²-1249/2014).

16.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015 pareiškėjas inicijavo teisminį ginčą, prašydamas pripažinti neteisėtu Vilniaus universiteto bibliotekos generalinės direktorės įsakymą, kuriuo pareiškėjui apribota teisė naudotis Vilniaus universiteto bibliotekos paslaugomis 6 mėnesius ir jį panaikinti, taip pat prašė pripažinti pareiškėjui teisę naudotis Vilniaus universiteto bibliotekos paslaugomis be jokių apribojimų. Pirmosios instancijos teismas pareiškėjo skundą priimti atsisakė, vadovaudamasis ABTĮ 37 straipsnio 2 dalies 1 punktu. Teismas pareiškėjui išaiškino, kad ieškinį dėl teisės naudotis Vilniaus universiteto biblioteka jis turi teisę paduoti bendrosios kompetencijos teismui (ABTĮ 10 str.). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismą tokį pirmosios instancijos teismo sprendimą pripažino pagrįstu. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, grįsdamas savo išvadą, pažymėjo, kad bibliotekų teikiamos paslaugos atitinka viešųjų paslaugų, apibrėžtų Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 18 dalyje, požymius, nes tai – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla, teikiant asmenims švietimo, mokslo, kultūros paslaugas. Pareiškėjas kreipėsi dėl savo, kaip vartotojo, teisės naudotis bibliotekos paslaugomis. Taigi ginčas nagrinėjamoje byloje sietinas su viešųjų paslaugų teikimu, kuris nepatenka į viešojo administravimo sritį. Viešuoju administravimu laikomas tik viešųjų paslaugų teikimo administravimas, o ne pats viešųjų paslaugų teikimas, todėl toks ginčas nelaikytinas ginču dėl teisės viešojo administravimo srityje ir negali būti priskiriamas administracinių teismų kompetencijai (ABTĮ 3, 15 str.) (2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1060-602/2015).

Palyginimui šiame kontekste reikia paminėti administracinę bylą Nr. AS-1367-822/2015, kurioje atskiruoju skundu buvo skundžiama pirmosios instancijos teismo nutartis atsisakyti priimti pareiškėjos skundą, kaip nenagrinėtiną teismų (ABTĮ 37 str. 2 d. 1 p.). Ginčas byloje kilo dėl kultūros viceministro rašto, kuriuo atsakyta į pareiškėjos skundą dėl Lietuvos Nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos (toliau – ir Biblioteka) generalinio direktoriaus įsakymo, kuriuo pareiškėjai apribotos vartotojo teisės. Pareiškėja taip pat prašė priteisti iš Kultūros ministerijos neteisėtais veiksmais padarytą neturtinę žalą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas apžvelgiamoje byloje sutiko su pirmosios instancijos teismo argumentais dėl Bibliotekos generalinio direktoriaus įsakymo, kuriais pirmosios instancijos teismas, nustatęs, kad Biblioteka nevykdo viešojo administravimo funkcijų, o ginčas dėl minėto Bibliotekos įsakymo nelaikytinas ginču dėl teisės viešojo administravimo srityje. Tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat pažymėjo, jog Bibliotekų įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad Kultūros ministerija atlieka bibliotekų valstybinio valdymo institucijos funkcijas, be kita ko, vykdo bibliotekų, kurių savininko teises ir pareigas įgyvendina Kultūros ministerija, viešųjų paslaugų teikimo administravimą. Nustatyta, kad ginčytu raštu kultūros

viceministras pareiškėjos skundą išnagrinėjo ir į jį atsakė, įgyvendindamas viešųjų paslaugų teikimo administravimo funkciją. Konstatuota, kad viešųjų paslaugų teikimo administravimas yra viešojo administravimo dalis (ABTĮ 2 str. 1 d.), kuri atlikdama Kultūros ministerija veikia kaip viešojo administravimo subjektas. Atsižvelgus į tai, nepagrįsta laikyta pirmosios instancijos teismo išvada, kad toks raštas nelaikytinas viešojo administravimo subjekto priimtu administraciniu teisės aktu dėl teisės viešojo administravimo srityje. Reikalavimas įpareigoti Kultūros ministeriją atlikti veiksmus laikytas išvestiniu iš reikalavimo panaikinti raštą, reikalavimas dėl žalos atlyginimo šiuo atveju sietas su Kultūros ministerijos veiksmais atsakant į pareiškėjos skundą, todėl minėti reikalavimai taip pat priimtini nagrinėti administracinio proceso tvarka (ABTĮ 15 str. 1 d. 1 p. ir 3 p.). Vadovaujantis paminėtais argumentais, pirmosios instancijos teismo nutarties dalis, kuria atsisakyta priimti skundo reikalavimus dėl Kultūros ministerijos rašto panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus bei priteisti neturtinę žalą pareiškėjai, panaikinta, pareiškėjos skundo priėmimo klausimas perduotas pirmosios instancijos teismui spręsti iš naujo (2015 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1367-822/2015).

16.2. Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, administraciniuose teismuose taip pat nenagrinėtini ginčai dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimo. Šiuo aspektu, pavyzdžiui, paminėtina administracinė byla Nr. AS¹⁴³-327/2012, kurioje pareiškėjai prašė įpareigoti atsakovus viešąją įstaigą Vilniaus universiteto ligoninės Santariškių klinikas (toliau – ir VŠĮ Vilniaus universiteto ligoninės Santariškių klinikos), viešąją įstaigą Vilniaus miesto klinikinę ligoninę (toliau – ir VŠĮ Vilniaus miesto klinikinę ligoninę) per 14 dienų nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos pateikti jiems prašomą informaciją dėl suteiktų paslaugų. Pirmosios instancijos teismas atsisakė priimti pareiškėjų skundą (ABTĮ 37 str. 2 d. 2 p.) ir išaiškino, kad pareiškėjas dėl šio reikalavimo gali kreiptis į bendrosios kompetencijos teismą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas sutiko su tokia pirmosios instancijos teismo teisine pozicija. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, pareiškėjų keliami reikalavimai yra ne dėl teisės viešojo administravimo srityje, todėl negali būti priimti nagrinėti administraciniame teisme. VŠĮ Vilniaus universiteto ligoninės Santariškių klinikos ir VŠĮ Vilniaus miesto klinikinę ligoninę yra asmens sveikatos priežiūros įstaigos ir nevykdo viešojo administravimo. Skundžiamieji veiksmai iš esmės yra susiję su asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimu (informacijos, susijusios su paciento teiktomis asmens sveikatos priežiūros paslaugomis, nesuteikimas), o tai yra civilinės teisės reguliavimo dalykas. Būdamas civilinio teisinio pobūdžio, keliamas ginčas yra teisingas bendrosios kompetencijos teismui (2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-327/2012). Analogiška išvada padaryta ir administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-268/2012, kurioje pareiškėjai kreipėsi į administracinį teismą, prašydami įpareigoti atsakovus viešąją įstaigą Prienų ligoninę, viešąją įstaigą Jiezno pirminės sveikatos priežiūros centrą bei Lietuvos sveikatos mokslų universiteto ligoninės viešąją įstaigą Kauno klinikas nustatyti paciento mirties priežastį (žr. 2012 m. balandžio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-268/2012).

17. Viešųjų paslaugų teikimo administravimo reikalavimai detalizuojami VAĮ 16 straipsnyje. Pagal šį straipsnį, viešojo administravimo subjektai atsako už jų administruojamų paslaugų teikimo teisėtumą (**VAĮ 16 str. 1 d.**). Viešojo administravimo subjektas, kuris administruoja tam tikros viešosios paslaugos teikimą, negali pats teikti šios paslaugos, išskyrus atvejus, kai Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo nustatytais sąlygomis ir tvarka savivaldybės administracijos padalinys teikia viešąsias paslaugas (**VAĮ**

16 str. 2 d. (2014 m. lapkričio 6 d. įstatymo Nr. XII-1301 redakcija). Rinkliavas ar kitokį atlyginimą už viešųjų paslaugų teikimo administravimą gali nustatyti tik įstatymai (**VAĮ 16 str. 3 d.**). Rinkliavas ar kitokį atlyginimą už viešąsias paslaugas nustato įstatymai ar jų pagrindu priimti teisės aktai. Rinkliavos nustatomos vadovaujantis Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymu, o kitokio atlyginimo dydį pagal Vyriausybės patvirtintus kriterijus nustato viešojo administravimo subjektas, kuris administruoja tos viešosios paslaugos teikimą, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip (**VAĮ 16 str. 4 d.** (2014 m. lapkričio 6 d. įstatymo Nr. XII-1301 redakcija)).

18. Viešojo administravimo įstatymo 17 straipsnyje nustatomos esminės viešųjų paslaugų teikimo reglamentavimo taisyklės. Pagal šį straipsnį, įstatymų numatytą viešųjų paslaugų teikimą valstybės lygiu reglamentuoja centriniai valstybinio administravimo subjektai pagal įstatymų ar nuostatų jiems priskirtą valdymo sritį (**VAĮ 17 str. 1 d.**). Įstatymų numatytą viešųjų paslaugų teikimą teritoriniu lygiu reglamentuoja pagal įgaliojimus savivaldybių administravimo subjektai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai (**17 str. 2 d.**). Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai negali dubliuoti ar keisti centrinių valstybinio administravimo subjektų viešųjų paslaugų teikimo reglamentavimo, tačiau gali jiems teikti siūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo tvarkos tobulinimo ar naujos viešosios paslaugos nustatymo (**VAĮ 17 str. 3 d.**). Centriniai valstybinio administravimo subjektai negali reikalauti iš teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių steigti viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas, jeigu to nenumato įstatymai (**17 str. 4 d.**). Už viešųjų paslaugų teikimo režimo laikymąsi ir teikiamų viešųjų paslaugų kokybę atsako paslaugas teikiančio subjekto vadovas (**VAĮ 17 str. 5 d.**).

19. Administracinių teismų praktikoje laikomasi požiūrio, kad Vietos savivaldos įstatyme numatyta savivaldybių diskrecija pavesti teikti viešąsias paslaugas savo įsteigta bendrovei yra ribojama reikalavimu atsižvelgti į Konkurencijos įstatymo nuostatas ir užtikrinti, kad toks pavedimas nepažeistų sąžiningos konkurencijos imperatyvo (šiuo aspektu žr. 2011 m. kovo 31 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2563/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 21, 2011; 2015 m. birželio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015).

19.1. Šiuo aspektu aktuali, pavyzdžiui, išplėstinės teisėjų kolegijos nagrinėta administracinė byla Nr. A-1581-502/2015. Šioje byloje buvo ginčijamas Konkurencijos tarybos nutarimas, kuriuo pripažinta, kad, be kita ko, Klaipėdos apskrities savivaldybių, Šiaulių apskrities savivaldybių priimtų sprendimų ir / ar jų pagrindu sudarytų sutarčių nuostatos, kiek jos yra susijusios su komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo funkcijų pavedimu atitinkamai UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centrai“ ir VŠĮ „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centrai“, nesudarant vienodų konkurencijos sąlygų kitiems ūkio subjektams teikti šias paslaugas, prieštarauja Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams. Išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgusi į faktinius bylos duomenis ir aktualų teisinį reguliavimą, pažymėjo, kad savivaldybių sprendimais ir / arba jų pagrindu sudarytomis sutartimis regioniniams atliekų tvarkymo centrams buvo pavesta teikti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugas, t. y. vykdyti ūkinę veiklą Konkurencijos įstatymo prasme. Išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgusi į regioninių atliekų tvarkymo sistemų, jų reglamentavimo ypatumus, sprendė, kad pavedant regioniniams atliekų tvarkymo centrams naudoti ir šalinti komunalines atliekas regioninei atliekų tvarkymo sistemai priklausančiuose įrenginiuose, buvo suteiktos išimtinės teisės teikti komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugas

atitinkamose savivaldybėse. Tokių teisių suteikimas, nerengiant konkurso ar kitos konkurencingos procedūros, regioniniams atliekų tvarkymo centrams sudarė kur kas palankesnes nei privatiems ūkio subjektams sąlygas vykdyti ūkinę atliekų tvarkymo (naudojimo ir šalinimo) veiklą ir leido išvengti konkurencijos (apsaugojo nuo konkurencijos) dėl aptariamų paslaugų teikimo. Neužtikrinus vienodų konkurencijos sąlygų varžytis dėl teisės teikti aptariamą paslaugą (be kita ko, neribotą laiką), konkurencija, kaip konstatavo išplėstinė teisėjų kolegija, komunalinių atliekų naudojimo ir šalinimo paslaugų rinkose atitinkamose savivaldybėse buvo absoliučiai panaikinta. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ginčytas Konkurencijos tarybos nutarimas pripažintas teisėtu, o pirmosios instancijos teismo sprendimas paliktas nepakeistas (žr. 2015 m. birželio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A-1581-502/2015, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 29, 2016, 195–247 p.).

20. Atkreiptinas dėmesys, kad atliekant viešųjų paslaugų teikimo administravimą VAĮ 4¹ straipsnio „Viešojo administravimo įgaliojimų suteikimas“ 4 dalis (2014 m. lapkričio 6 d. įstatymo Nr. XII-1301 redakcija) nėra aktuali¹⁶ (šiuo aspektu žr. 2013 m. spalio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1859/2013).

II.5. Vidaus administravimas

(VAĮ 2 str. 3 d., 11 str., 12 str.; ABTĮ 2 str. 2 d.)

21. Vidaus administravimas – tai veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą (VAĮ 2 str. 3 d., ABTĮ 2 str. 2 d. (2007 m. birželio 7 d. įstatymo Nr. X-1174 redakcija). Bendroji viešojo administravimo subjekto kompetencija struktūros nustatymo *inter alia* vidaus administravimo atžvilgiu yra reglamentuota Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnyje. Vidaus administravimo tikslas – užtikrinti, kad viešojo administravimo subjektas galėtų tinkamai atlikti viešojo administravimo funkcijas (**11 str. 1 d.**). Viešojo administravimo įstaigos administracijos struktūrą nustato viešojo administravimo įstaigos vadovas, vadovaudamasis įstatymais ar jų pagrindu priimtais teisės aktais ir atsižvelgdamas į nustatytus viešojo administravimo įstaigos tikslus ir uždavinius, strateginius ar metinius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (toliau – darbuotojai), pareigybių skaičių, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip (**11 str. 2 d.** (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija).

22. Pastebėtina, kad administraciniuose teismuose nagrinėjamuose ginčiuose kartais kyla klausimai, ar tam tikra viešojo administravimo subjekto veikla (veiksmai) apskritai laikytina vidaus administravimu. Išanalizavus minėtus klausimus, pavyzdžiui, pripažinta, jog regiono aplinkos apsaugos departamento direktoriaus įsakymas, reglamentuojantis tarnybinio automobilio naudojimosi tvarką, laikytinas vidaus administravimu (žr. 2015 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015). Lietuvos policijos generalinio komisaro įsakymas nustatantis darbo užmokesčio mokėjimo tvar-

16 Valstybės ir savivaldybių įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai atlikti jų pačių priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tuo atveju, jeigu nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai galėtų būti suteikti, ir jeigu šie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais.

ką policijos įstaigų valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, taip pat priskirtinas vidaus administravimo sričiai (2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-1/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 11, 2007).

23. Aiškindamas vidaus administravimo sąvoką, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad vidaus administravimas visada yra nukreiptas į vidinį viešojo administravimo subjekto veiklos organizavimą, todėl aktai, priimami vidaus administravimo metu, visada yra adresuojami subjektams, tam tikrais sisteminiiais, struktūriniais ir (ar) organizaciniais ryšiais susijusiems su šį aktą priėmusiu subjektu. Atitinkamai vidaus administravimo aktų privalomumą asmenims, kuriems jie adresuojami, lemia ne šiuose aktuose įtvirtinta valstybės valia, išreikšta per viešojo administravimo subjektams suteikiamus įgaliojimus, o šių asmenų organizacinis ir (ar) struktūrinis pavaldumas jį priėmusiam subjektui bei būtinybė paklusti atitinkamos institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos vidaus darbo tvarkai (2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-1/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 11, 2007).

24. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, vadovaudamasis sisteminiu Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 1 ir 2 dalies normų aiškinimu, yra pažymėjęs, kad viešojo administravimo subjekto struktūros tvarkymas – tai vidaus administravimo veiklos forma, kuria ne tik užtikrinamas viešojo administravimo subjekto savarankiškas funkcionavimas, bet ir jam priskirtų viešojo administravimo funkcijų įgyvendinimas. Kiekvienas viešojo administravimo subjektas, sprenddamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius, turi diskrecijos teisę, nepažeisdamas imperatyvių teisės aktų reikalavimų, veikti (*inter alia* tvarkyti savo struktūrą) tokiu būdu, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku ir tinkamai, laikantis efektyvumo, objektyvumo bei kitų viešojo administravimo principų (žr. 2012 m. sausio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶²-3/2012; 2012 m. gruodžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-3085/2012; 2013 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-323/2013; 2014 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-212/2014; 2012 m. birželio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2348/2012; 2014 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1836/2014). Tam pasiekti suteiktina teisė nustatyti administracijos struktūrą. Tai įgalina padaryti Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 2 dalis (2012 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-343/2012).

25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ne kartą pažymėta, kad tam tikros institucijos vidinės organizacinės struktūros projektavimas (pertvarkymas), atsižvelgiant į nustatytą teisinį reguliavimą, atitinkamai yra viešojo administravimo subjekto steigėjo¹⁷ arba viešojo administravimo subjekto vadovo diskrecijos teisė, kuri naudojama, siekiant efektyviai įgyvendinti institucijai priskirtas funkcijas. Vertinant administracijos struktūros pakeitimus, padarytus laikantis teisės aktų reikalavimų, valstybės tarnautojo interesai negali būti aukščiau už valstybės politikos interesus atitin-

17 Atkreiptinas dėmesys, kad VAĮ 11 straipsnio 2 dalis buvo pakeista Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2, 3, 4, 4-1, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 23, 24, 34 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 44 straipsniu įstatymu (Žin., 2011, Nr. 4-125). Pagal naujai išdėstytą minėto straipsnio 2 dalį, viešojo administravimo įstaigos administracijos struktūrą nustato *viešojo administravimo įstaigos vadovas*, vadovaudamasis įstatymais ar jų pagrindu priimtais teisės aktais ir atsižvelgdamas į nustatytus viešojo administravimo įstaigos tikslus ir uždavinius, strateginius ar metinius veiklos planus ir patvirtintą valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis (toliau – darbuotojai), pareigybių skaičių, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip.

kamoje valstybinio sektoriaus srityje. Valstybės tarnautojų teisių galimi pažeidimai, atliekant minėtus veiksmus, turėtų būti konstatuojami remiantis ne teisės aktais, apibrėžiančiais valdžios institucijų veiklą, bet teisės normomis, tiesiogiai reglamentuojančiomis valstybės tarnybą ir konkretaus valstybės tarnautojo teises (šiuo aspektu žr. 2011 m. sausio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶²-340/2011; 2012 m. gruodžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-3085/2012; 2012 m. birželio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2348/2012; 2012 m. vasario 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-343/2012; 2013 m. birželio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-720/2013). Taigi pagrindinę ir prioritetinę reikšmę, vykdant vidaus administravimą, turi tarnybos interesai, nukreipti į tinkamo viešojo administravimo funkcijų vykdymo užtikrinimą. Konkrečių viešojo administravimo subjektų (pareigūnų ir tarnautojų, kuriems yra skirti tam tikri vidaus administravimo aktai) teisės ir interesai, kuriuos paliečia šie aktai, gali būti ginami tik tiek, kiek jie paliečia (pakeičia arba panaikina) šių pareigūnų (tarnautojų) statusą arba specialiais teisės aktais (nurodytais VAĮ 12 str.) jiems nustatytas tarnybinių pareigų vykdymo sąlygas (žr. 2015 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015).

25.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015 pareiškėjas prašė panaikinti atsakovo Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamento direktoriaus įsakymą, kuriuo patvirtinta konkretaus automobilio perdavimo, laikymo bei saugojimo vietos ir naudojimo tvarka. Byloje nustatyta, kad ginčijamu įsakymu pareiškėjas buvo įpareigotas iki konkrečios datos perduoti priėmimo–perdavimo aktu tarnybinį automobilį kitam pareigūnui. Šiame įsakyme taip pat nurodyta, kad, esant tarnybiniam būtinumui, šiuo automobiliu gali naudotis kiti Klaipėdos RAAD Jūros aplinkos apsaugos agentūros (toliau – ir Agentūra) pareigūnai. Iki ginčijamo įsakymo priėmimo šis automobilis buvo priskirtas pareiškėjo tarnybiniam naudojimui. Šiomis aplinkybėmis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija pažymėjo, kad pareiškėjo skundžiamas atsakovo įsakymas reglamentuoja paminėto automobilio tarnybinio naudojimosi tvarką. Tarnybinių santykių administravimo prasme toks atsakovo įsakymas (juo reglamentuojamas veiksmas) laikytinas vidaus administravimu, kurio tikslai ir pagrindai yra reglamentuojami specialiųjų Viešojo administravimo įstatymo nuostatų, kurios turi būti taikomos, sprendžiant tarp šalių kilusį ginčą. Aiškindama Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalies, 11 straipsnio 1 dalies ir 12 straipsnio nuostatas (kaip buvo pasakyta, specialias viešojo administravimo subjekto vykdomam vidaus administravimui skirtas) sisteminiu ir teleologiniu (įstatymo tikslo) teisės aiškinimo būdais, teisėjų kolegija konstatavo, kad pagrindinę ir prioritetinę reikšmę, vykdant vidaus administravimą, turi tarnybos interesai, nukreipti į tinkamo viešojo administravimo funkcijų vykdymo užtikrinimą. Tai reiškia, kad konkrečių viešojo administravimo subjektų (pareigūnų ir tarnautojų, kuriems yra skirti tam tikri vidaus administravimo aktai) teisės ir interesai, kuriuos paliečia šie aktai, gali būti ginami tik tiek, kiek jie paliečia (pakeičia arba panaikina) šių pareigūnų (tarnautojų) statusą arba specialiais teisės aktais (nurodytais Viešojo administravimo įstatymo 12 str.) jiems nustatytas tarnybinių pareigų vykdymo sąlygas. Nagrinėtoje situacijoje nenustatyta nei teisinio, nei faktinio pagrindo ABTĮ nustatyta tvarka apginti pareiškėjo nurodytą kaip atsakovo pažeistą jo teisę naudotis paminėtu automobiliu prioritetine (lyginant su kitais pareigūnais) tvarka (žr. 2015 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-282-143/2015).

II.6. Veikla, kuri nepatenka į viešojo administravimo kategoriją

(VAĮ 2 str. 1 d.; ABTĮ 2 str. 1 d.)

26. Administraciniai teismai sprendžia ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje. Todėl kilus ginčui dėl tam tikros veiklos, svarbu nustatyti, jog ta veikla laikytina viešuoju administravimu. Kaip rodo apžvelgta administracinių teismų praktika, šis klausimas nėra paprastas. Neretai viešąją reikšmę turinti veikla nepagrįstai sutapatinama su viešuoju administravimu.

27. Atsižvelgęs į Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 1 dalies nuostatas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pripažinęs, kad viešuoju administravimu nelaikytinos tokios veiklos, kaip:

» *Pašto paslaugų teikimas.* Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, pašto paslaugų teikimas nepatenka nei į vieną iš pagrindinių viešojo administravimo sričių. Be to, AB Lietuvos paštas yra pašto paslaugas teikianti bendrovė, t. y. juridinis asmuo, kuriam nėra priskirta vykdyti viešąjį administravimą. Atitinkamai, administraciniuose teismuose nenagrinėtini reikalavimai, susiję su siuntų gavėjų dokumentų pateikimu ar su tariamos žalos, kilusios dėl draudžiamų daiktų siuntimo, atlyginimo (žr. 2015 m. sausio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-115-624/2015; 2015 m. birželio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-929-261/2015).

» *Valstybių, savivaldybių vykdoma ūkinė-komercinė veikla.* Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamoje praktikoje ne kartą pažymėta, kad valstybė ir savivaldybės, kaip viešieji asmenys, per tam tikras institucijas vykdo dvejopas funkcijas. Be tam tikrų valdžios, t. y. viešojo administravimo, funkcijų, tiek valstybė, tiek savivaldybės vykdo ir ūkinę-komercinę veiklą, dalyvauja civiliniuose teisiniuose santykiuose kaip civilinių teisinių santykių subjektai. Dalyvaudamos šiuose santykiuose, valstybė ar savivaldybės atlieka veiksmus, priima sprendimus, kurie vertintini kaip juridiniai faktai, sukuriantys, pakeičiantys ar panaikinantys tam tikrus civilinius teisinius santykius (subjektines civilines teises bei pareigas). Viešojo administravimo institucijų veikla, šioms institucijoms dalyvaujant civiliniuose teisiniuose santykiuose, negali būti pripažinta viešuoju administravimu. Administravimo institucija tokiu atveju veikia ne kaip viešojo administravimo subjektas, o kaip civilinių teisinių santykių subjektas (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2014 m. birželio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-509/2014; 2015 m. lapkričio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-1294-502/2015; 2015 m. rugsėjo 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1061-858/2015). Pavyzdžiui, privatizavimo komisija yra privatizavimo priežiūrai įsteigta valstybės institucija, veikianti pagal įstatymą bei Vyriausybės patvirtintus nuostatus, tačiau vien tai, jog tai valstybės institucija, privatizavimo komisijos veikla, dėl kurios kilo ginčas (jos sprendimas nepritari prekybos centro patalpų pirkimo-pardavimo sutarties projektui), negali būti vertinama kaip viešojo administravimo veikla, nes ja yra įgyvendinama valstybės kaip turto savininkės teisė disponuoti jai priklausančiu turtu, siekiant jį perduoti potencialiam pirkėjui pagal privatizavimo sandorį (2013 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-516/2013).

» *Lietuvos advokatūros veikla.* Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo,

Lietuvos advokatūra yra Lietuvos advokatų, kaip nepriklausomos Lietuvos teisinės sistemos dalies, savivaldos institucija, turinti specifinę teisinę padėtį Lietuvos teisinėje sistemoje. Lietuvos advokatūra negali būti prilyginta viešojo administravimo subjektui, o jos vykdoma veikla nelaikytina viešuoju administravimu (ABTĮ 2 str. 1, 4 d.). Atsižvelgiant į tai, viešuoju administravimu nelaikytinas ir Advokatūros įstatymo 52 straipsnio 2 dalyje numatytos Lietuvos advokatūros teisės iškelti drausmės bylą advokatui realizavimas, nes ši funkcija yra susijusi su advokatų savivaldos įgyvendinimu (2015 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1214-552/2015; šiuo aspektu taip pat žr. 2012 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-382/2012; 2014 m. birželio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-261/2014; 2012 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-382/2012).

» *Energetikos paslaugų teikimas vartotojams.* Administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-878/2014 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, jog AB LESTO yra Lietuvos elektros skirstomųjų tinklų operatorius, kurio funkcijos yra elektros persiuntimas vartotojams skirstymo tinklais, vartotojų poreikių tenkinimas, efektyvus naujų vartotojų prijungimas, skirstomųjų tinklų eksploatavimas, priežiūra, valdymas ir plėtojimas, jų saugumo ir patikimumo užtikrinimas. Atsižvelgus į tai, darytina išvada, kad AB LESTO neturi viešojo administravimo įgaliojimų (ABTĮ 2 str. 1 d., VAĮ 2 str. 1 d.), todėl ji nelaikytina viešojo administravimo subjektu Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatų taikymo prasme. Atitinkamai, administraciniuose teismuose nenagrinėtinas pareiškėjo reikalavimas įpareigoti AB LESTO iškelti iš sklypo elektros linijos apsaugos zonas (2014 m. spalio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-878/2014) ar įrengti naują elektros skaitiklį (2012 m. rugpjūčio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-491/2012).

» *Studijų organizavimo ir vykdymo veikla.* Mokslo ir studijų įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje apibrėžta mokslo ir studijų institucijų sąvoka, nurodant, kad tai yra juridiniai asmenys, kurių pagrindinė veikla – studijų vykdymas ir su studijomis susijusi veikla ir (arba) moksliniai tyrimai ir eksperimentinė (socialinė, kultūrinė) plėtra. Viena iš mokslo ir studijų institucijų grupių yra aukštosios mokyklos, o vienam iš aukštųjų mokyklų tipų priskirtinos kolegijos (Mokslo ir studijų įstatymo 5 str., 6 str. 1 d.). Mokslo ir studijų įstatymo 6 straipsnio 3, 4 dalyse nustatyta, kad aukštoji mokykla organizuoja ir vykdo studijas, teikia šiame įstatyme nustatytas aukštojo mokslo kvalifikacijas, vykdo mokslinius tyrimus, eksperimentinę (socialinę, kultūrinę) plėtrą ir (arba) meno veiklą, taiko mokslinių tyrimų ir eksperimentinės (socialinės, kultūrinės) plėtros rezultatus, kaupia mokslo žinias, plėtoja kūrybinę veiklą ir kultūrą, puoselėja akademinės bendruomenės vertybes ir tradicijas. Valstybinė aukštoji mokykla yra viešasis juridinis asmuo, veikiantis kaip viešoji įstaiga, turinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos garantuojamą autonomiją, šio ir kitų įstatymų nustatytą specialų statusą. VšĮ Panevėžio kolegijos veikla, susijusi su asmenų, už mokamas studijas galinčių gauti kompensacijas, sąrašo sudarymu, nelaikytina viešojo administravimo veikla. Valstybės nefinansuojamose vietose atitinkamą studijų laikotarpį baigusiu asmenų, kuriems siūloma kompensuoti už studijas sumokėtą kainą, eilės sudarymas yra susijęs su aukštosios mokyklos atliekama studijų organizavimo ir vykdymo veikla, nesusijusi su valdžios funkcijų (viešojo administravimo įgaliojimų) vykdymu. Studijų organizavimo ir vykdymo veikla neatitinka įstatymuose numatyto viešojo administravimo apibrėžimo, o aukštoji mokykla nėra viešojo administravimo subjektas (žr. 2010 m. vasario 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴²-37/2010; 2015 m.

rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-925-552/2015).

» *Nekilnojamojo daikto kadastrinių matavimų paslaugos*. Kaip yra pažymėjęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nekilnojamojo daikto kadastrinių matavimų paslaugos teikimas yra ūkinio komercinio pobūdžio veikla, nepatenkanti į Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu apibrėžtą viešojo administravimo sferą (2013 m. sausio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-298/2013).

» *Ginčų nagrinėjimas ikiteismine tvarka*. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija nėra viešojo administravimo subjektas ir nevykdo Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje bei Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžtos viešojo administravimo veiklos. Ši komisija yra ginčų nagrinėjimo institucija, kurios paskirtis – ikiteismine tvarka spręsti civilinius ginčus dėl pacientams padarytos žalos atlyginimo (Pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo 24 str. 3 d.) (2012 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-153/2012).

» *Individualios įmonės veikla*. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo vertinimu, individuali įmonė, dėl kurios įpareigojimo atsakyti į prašymus pareiškėja kreipėsi į savivaldybės visuomeninę administracinių ginčų komisiją, nėra viešojo administravimo subjektas ir nevykdo Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje bei ABTĮ 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžtos viešojo administravimo veiklos. Individualių įmonių įstatymo 2 straipsnio 1 dalis numato, kad individuali įmonė yra neribotos civilinės atsakomybės privatusis juridinis asmuo. Taigi individuali įmonė savaime nėra viešojo administravimo subjektas. Viešojo administravimo subjektu ji gali būti pripažinta tik tada, jeigu įstatymų nustatyta tvarka jai būtų suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, o kilęs ginčas būtų viešojo administravimo srityje. Tačiau individualiai įmonei įstatymu nebuvo įgaliota atlikti viešąjį administravimą ir šiam privačiam juridiniam asmeniui nebuvo priskirtos viešojo administravimo funkcijos, todėl ABTĮ taikymo prasme ji nėra viešojo administravimo subjektas. Iš bylos duomenų matyti, kad tarp pareiškėjos ir individualios įmonės buvo sudaryta Inžinerinių tinklų eksploatavimo sutartis, pagal kurią vykdytojas individuali įmonė prisiėmė vykdyti buto inžinerinių tinklų eksploataciją (2014 m. birželio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1363/2014).

» *Asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimas*. Administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-327/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad VŠĮ Vilniaus universiteto ligoninės Santariškių klinikos ir VŠĮ Vilniaus miesto klinikinė ligoninė yra asmens sveikatos priežiūros įstaigos ir nevykdo viešojo administravimo. Skundžiami veiksmai iš esmės yra susiję su asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimu (informacijos, susijusios su pacientei teiktomis asmens sveikatos priežiūros paslaugomis, nesuteikimas), o tai yra civilinės teisės reguliavimo dalykas. Būdamas civilinio teisinio pobūdžio, keliamas ginčas yra teisingas bendrosios kompetencijos teismui (2012 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-327/2012). Kitoje administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-268/2012 nuspręsta, jog VŠĮ Prienų ligoninė, VŠĮ Jiezno pirminės sveikatos priežiūros centras, Lietuvos sveikatos mokslų universiteto ligoninė VŠĮ Kauno klinikos, su kurių pateiktais atsakymais pareiškėjai nesutinka, yra asmens sveikatos priežiūros įstaigos (Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas) ir nevykdo viešojo administravimo (2012 m. balandžio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-268/2012). Šiuo aspektu paminėtina ir administracinė byla Nr. AS⁵²⁵-1039/2014, kurioje teisėjų kolegija pažymėjo, jog paslaugų (*inter alia* asmens sveikatos priežiūros paslaugų) teikimas yra ci-

vilinės teisės reguliavimo dalykas (Civilinio kodekso Šeštosios knygos XXXV skyrius) ir negali būti laikomas nei viešuoju, nei vidaus administravimu, todėl ginčai, kylantys tarp paciento ir asmens sveikatos priežiūros įstaigos dėl sveikatos priežiūros paslaugų teikimo ar neteikimo, būdami civilinio teisinio pobūdžio, yra teisingi bendrosios kompetencijos teismui (2014 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁵-1039/2014; 2014 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶²⁴-914/2014).

» *Teismo veikla.* Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, teismas – viena iš valstybės valdžių, kuriai vienintelei pavesta teisingumo vykdymo funkcija ir kurios veikla grindžiama nepriklausomumo principu. Teisingumo vykdymo funkcijos negali vykdyti jokia kita valstybės institucija ar pareigūnas. Atitinkamai, teisminė valdžia negali iš kitos valstybės valdžios institucijos perimti jai priskirtų funkcijų. Teismui, kuris įgyvendina savo konstitucinę paskirtį – vykdyti teisingumą, nėra priskirtos vykdomosios valdžios funkcijos, todėl šioje srityje susiklostančiuose teisiniuose santykiuose teismas ABTĮ taikymo prasme nėra viešojo administravimo subjektas (ABTĮ 2 str. 1 ir 4 d.). Pagal Konstituciją, teismų veikla, susijusi su teisingumo vykdymu, nėra ir negali būti laikoma viešojo valdymo sritimi (2013 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-704/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 479–493 p.; šiuo aspektu taip pat žr. 2015 m. liepos 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-573-552/2015; 2015 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-542-756/2015; 2015 m. liepos 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-573-552/2015). Veikla, susijusi su teismų administravimu, taip pat nelaikytina viešuoju administravimu ABTĮ taikymo prasme. Atsižvelgus į tai, kad Lietuvos įstatymų leidėjas teismo administravimo klausimams Teismų įstatyme yra numatęs specialias nuostatas bei įvertinus Teismų įstatymo 102 straipsnio 2 dalį, skelbiančią, kad administravimas teismuose negali pažeisti teisėjų nepriklausomumo principo, teismų administravimas laikytinas specialia administravimo sritimi, kuri nėra sietina su klasikiniu viešuoju administravimu taip, kaip jis yra apibrėžiamas ir suprantamas pagal Viešojo administravimo įstatymą bei Administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatas (2013 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-704/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 479–493 p.).

Plačiau apžvelgiamu klausimu taip pat žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymą, apibendrinimo skyrių „II.2. ADMINISTRACINIŲ TEISMŲ KOMPETENCIJOS RIBOJIMAI“, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 602–621 p.).

III. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAI

(VAĮ 2 str. 4–6 d.; 4 str., 4¹ str.)

1. Pagal Viešojo administravimo įstatymą, *viešojo administravimo subjektas* – tai valstybės institucija ar įstaiga, savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą (VAĮ 2 str. 4 d. (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija)¹⁸.

18 Atkreiptinas dėmesys, kad iki 2011 m. gegužės 1 d. galiojo platesnė viešojo administravimo subjek-

1.1. Viešojo administravimo institucija – kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, šio įstatymo nustatyta tvarka įgaliotas priimti norminius administracinius aktus (**VAĮ 2 str. 5 d.** (2009 m. birželio 11 d. įstatymo Nr. XI-283 redakcija). Taigi viešojo administravimo institucijos skiriamasis bruožas yra tas, kad jai suteikta kompetencija priimti norminius administracinius aktus (2013 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-143/2013).

2. Viešojo administravimo subjektai sudaro sistemą – tarpusavyje jie susieti pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais. Šią sistemą sudaro dvi grupės. Tai yra, pirma, valstybinio administravimo subjektai ir, antra, savivaldybių administravimo subjektai (žr. **VAĮ 4 str. 2 d.** (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija).

2.1. Valstybinio administravimo subjektai – valstybės institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė, asociacijos, šio įstatymo nustatyta tvarka įstatymu, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, įstatymų įgaliotos valstybės institucijos priimtu teisės aktu, Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos Lietuvai teikimo mastą, principus ar bendrąsias taisykles, įgalioti atlikti viešąjį administravimą (**VAĮ 4 str. 3 d.** (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Pastebėtina, kad šiuo metu galiojanti viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo tvarka buvo praplėsta 2009 m., įstatymų leidėjui pakeitus iki tol galiojusią teisės nuostatą, įtvirtinusią, kad atlikti viešąjį administravimą įgalioti galima tik įstatymu. Šie pakeitimai iš esmės padaryti, siekiant išspręsti problemas, susijusias su Europos Sąjungos struktūrinę paramą administruojančiomis įgyvendinančiosiomis institucijomis, kurios viešąjį administravimą buvo įgaliotos atlikti Vyriausybės nutarimais, priimtais vadovaujantis tiesioginio taikymo Europos Sąjungos teisės aktais – reglamentais (išsamiau žr. Įstatymų projektų Reg. Nr. XIP-255- XIP-259 aiškinamąjį raštą).

2.2. Valstybinio administravimo subjektai skirstomi į centrinius ir teritorinius (žr. **VAĮ 4 str. 4 d.**). Centriniai valstybinio administravimo subjektai yra tie subjektai, kurių veiklos teritorija yra visa valstybės teritorija. Pavyzdžiui, Viešojo saugumo tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos yra centrinis valstybinio administravimo subjektas, teisės aktais priskirtas funkcijas vykdomas administravimą visoje valstybės teritorijoje (žr. 2015 m. spalio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1097-822/2015). Atitinkamai, teritoriniai valstybinio administravimo subjektai veikia nustatytoje valstybės teritorijos dalyje (pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritoriniai skyriai (2013 m. sausio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-143/2013); teritorinės policijos įstaigos (2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-2361/2012); apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos (2014 m. sausio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴³⁸-236/2014); regionų aplinkos apsaugos departamentai (2007 m. spalio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-890/2007, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 13, 2007; 2011 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-3006/2011) ir kt.

2.3. Reikia pažymėti, kad viešojo administravimo subjekto identifikavimas viešojo

to samprata, tai yra viešojo administravimo subjektu buvo pripažįstama institucija, įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, kitas fizinis ar juridinis asmuo, šio įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą.

administravimo subjektų sistemos aspektu yra itin aktualus kilus ginčui, kadangi jis, *inter alia*, nulemia tai, ar skundas (prašymas) gali būti nagrinėjamas Vyriausioje administracinių ginčų komisijoje, taip pat administracinių bylų priskirtinumą (konkrečiam) administraciniam teismui. Pavyzdžiui, vadovaujantis ABTĮ 28 straipsniu, skundas (prašymas) dėl individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje, kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis valstybinio administravimo subjektas, gali būti paduotas Vyriausiajai administracinių ginčų komisijai, jeigu įstatymai nenustato kitaip. Pagal ABTĮ 19 straipsnio 1 dalį, byloms, kai pareiškėjas ar atsakovas yra centrinis administravimo subjektas, pirmoji instancija yra Vilniaus apygardos administracinis teismas¹⁹. Pagal ABTĮ 20 straipsnio 1 dalies 3 punktą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra vienintelė ir galutinė instancija byloms dėl norminių administracinių aktų, kuriuos priėmė centriniai valstybinio administravimo subjektai, teisėtumo.

Pastebėtina, kad viešojo administravimo subjekto kvalifikavimas centru, ar teritoriniu nėra siejamas su atitinkamo subjekto buveinės adresu. Administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-1005/2014 pareiškėjas nesutiko, kad skundas dėl Valstybinės miškų tarnybos veiksmų turėtų būti nagrinėjamas centriniams viešojo administravimo subjektų veiksmams nustatyta tvarka, nes šios tarnybos buveinės adresas buvo registruotas Kaune. Skundo priėmimo klausimą sprendusi teisėjų kolegija su tokia pareiškėjo pozicija nesutiko, išaiškinusi, kad bylos priskirtinumas yra siejamas ne su atitinkamo viešojo administravimo subjekto, kaip juridinio asmens, buveine, o su šio subjekto veiklos teritorija (2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-1005/2014).

Tai, kad nustatant, ar viešojo administravimo subjektas veikia visoje valstybės teritorijoje, turi būti vertinama viešojo administravimo subjekto paskirtis ir funkcijos akcentuota ir administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-283/2013. Šioje byloje taip pat pažymėta, jog valstybės institucijos priskyrimo centriniams viešojo administravimo subjektams negali pakeisti ta aplinkybė, jog šios institucijos atstovu teisme paskiriamas teritorinis padalinys (2013 m. kovo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-283/2013).

2.3. Savivaldybių administravimo subjektai – savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijos, įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Tokius viešojo administravimo įgaliojimus suteikia įstatymų įgalios savivaldybės institucijos savo priimtu teisės aktu (**VAĮ 4 str. 5 d.** (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija).

3. Remiantis Viešojo administravimo įstatyme pateikta viešojo administravimo subjekto sąvoka, vienas esminių požymių, leidžiančių subjektą pripažinti viešojo administravimo subjektu, yra Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka *suteikti įgaliojimai*. Kitaip tariant, viešąjį administravimą gali vykdyti tik tokie subjektai, kuriems buvo suteikti įgaliojimai vykdyti šią veiklą.

3.1. Įgaliojimų suteikimo institutas detaliam reglamentuojamas Viešojo administravimo įstatymo 4¹ straipsnyje (2014 m. birželio 3 d. įstatymo Nr. XII-903 redakcija). Pagal šio straipsnio 1 dalį valstybės institucijoms ar įstaigoms, savivaldybių institucijoms ar įstaigoms, jų valstybės tarnautojams ir pareigūnams, valstybės ar savivaldybės įmonėms, kurių savininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacijoms viešojo administravimo įga-

19 Pastebėtina, kad pagal šiuo metu registruotą ABTĮ Nr. VIII-1029 pakeitimo projektą Nr. XIIP-2877 Administracinių bylų teisenos įstatymas išdėstomas nauja redakcija, be kita ko, pakeisiančią iki šiol galiojusias teritorinio administracinių bylų teisingumo taisykles (žr. naujos redakcijos įstatymo 31 str.).

lijojimai gali būti suteikti: 1) įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, kai tame teisės akte nurodomas konkretus veikiantis ar numatomas steigti subjektas (prireikus jo pavadinimas, paskirtis, teisinė forma, santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais ir kt.) ir šiam subjektui nustatomi konkretūs viešojo administravimo įgaliojimai; 2) įstatymų įgalios valstybės ar savivaldybių institucijos priimtu teisės aktu, kai tame teisės akte ši institucija, vadovaudamasi įstatymu, reglamentuojančiu bendrą tam tikros visuomenės gyvenimo srities viešojo administravimo subjektų sudarymo ir veiklos tvarką, nurodo veikiantį ar numatomą steigti subjektą (prireikus jo pavadinimą, paskirtį, teisinę formą, santykius su kitais viešojo administravimo subjektais ir kt.) ir nustato šiam subjektui konkrečius viešojo administravimo įgaliojimus (**VAĮ 41 str. 1 d.**). Viešosioms įstaigoms, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, viešojo administravimo įgaliojimai gali būti suteikiami tik įstatymais, tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, kai tame teisės akte nurodoma konkreti veikianti ar numatoma steigti viešoji įstaiga (jos pavadinimas, prireikus – santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais ir kt.) ir nustatomas baigtinis konkrečių tokių viešajai įstaigai suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas, išskyrus šio straipsnio 3 dalyje numatytus atvejus (**VAĮ 41 str. 2 d.**). Valstybės institucijoms ir įstaigoms, viešosioms įstaigoms, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė, viešojo administravimo įgaliojimai iki 2016 m. sausio 1 d. gali būti suteikti Vyriausybės nutarimu, priimtu vadovaujantis tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisės aktu, ratifikuota Lietuvos Respublikos tarptautine sutartimi, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių narių finansinės paramos Lietuvai teikimo mastą, principus ar bendrąsias taisykles. Viešojo administravimo įgaliojimus suteikiant tokiu Vyriausybės nutarimu, jame turi būti nurodoma konkreti veikianti ar numatoma steigti valstybės institucija ar įstaiga, viešoji įstaiga (jos pavadinimas, prireikus santykiai su kitais viešojo administravimo subjektais ir kt.) ir nustatomas baigtinis konkrečių jai suteikiamų viešojo administravimo įgaliojimų sąrašas (**VAĮ 41 str. 3 d.**). Valstybės ir savivaldybių įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai atlikti jų pačių priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tuo atveju, jeigu nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai galėtų būti suteikti, ir jeigu šie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais (**VAĮ 41 str. 4 d.** (2014 m. lapkričio 6 įstatymo Nr. XII-1301 redakcija).

3.1.1. Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtų bylų matyti, kad bene daugiausia ginčų, taikant cituotas įstatymo nuostatas, kelia viešojo administravimo įgaliojimų suteikimas juridiniams asmenims. Šią situaciją gali iliustruoti administracinė byla Nr. A⁴²-1859/2013. Joje sistemiškai įvertinus VAĮ 2 straipsnio 4 dalį, 4 straipsnio 5 dalį ir 4¹ straipsnio 1 dalies 2 punktą, pripažinta, jog savivaldybės įmonė (nagrinėjama atveju SĮ „Susisiekimo paslaugos“) gali būti viešojo administravimo subjektu. Bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija pažymėjo, kad SĮ „Susisiekimo paslaugos“ teisinė forma yra savivaldybės įmonė, kuri yra ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo. Byloje taip pat nustatyta, kad įmonės steigėja – Vilniaus miesto savivaldybės taryba, jos steigimo pagrindas – savivaldybės tarybos sprendimas. Įmonė yra iš Vilniaus miesto savivaldybės turto įsteigta įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso Vilniaus miesto savivaldybei, ir jai perduotą bei jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise. Nagrinėjamoje byloje Vilniaus miesto savivaldybės taryba įgaliojo SĮ „Susisiekimo

paslaugos“ išduoti vežėjams, pasirašiusiems viešųjų paslaugų teikimo sutartį savivaldybės nustatyta tvarka, leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo maršrutais, vykdyti šių vežėjų teikiamų viešųjų vežimo paslaugų teikimo priežiūros bei kontrolės ir kompensacijų vežėjams mokėjimo funkcijas (2013 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1859/2013).

Panašios pozicijos laikytasi administracinėje byloje Nr. AS-318-575/2016. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje pažymėjo, kad Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinus Klaipėdos miesto savivaldybės vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą nuostatus, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ yra įgaliotas atlikti tam tikrus viešojo administravimo veiksmus, susijusius su vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų, įmokų sumokėjimu, permokų gražinimu ir skolų išieškojimu. Tai reiškia, kad UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ vykdo savivaldybės funkciją, susijusią su vietinių rinkliavų administravimu, kurio sudėtinė dalis yra ir rinkliavų išieškojimas, t. y., teisėjų kolegijos vertinimu, šiuo atveju UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ iš esmės vykdo veiklą, susijusią su viešuoju administravimu, kuri patenka į ABTĮ apibrėžtą viešojo administravimo sąvoką (žr. 2016 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-318-575/2016).

Kitoje administracinėje byloje Nr. AS-155-502/2016 kilo klausimas dėl pareiškėjo – biudžetinės įstaigos Palangos miesto rinkliavų centro (toliau – ir Centras) – statuso. Pagal Palangos miesto rinkliavų centro nuostatus, patvirtintus Palangos miesto savivaldybės tarybos sprendimu, Centras – Palangos miesto savivaldybės tarybos sprendimu įsteigta biudžetinė įstaiga, teikianti miesto viešosios infrastruktūros priežiūros, plėtros ir vietinių rinkliavų administravimo paslaugas. Viena iš Centro funkcijų – vietinės rinkliavos už komunalinių atliekų surinkimą iš atliekų turėtojų ir atliekų tvarkymą administravimas. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo, reglamentuojančio biudžetinių įstaigų steigimą, pertvarkymą, pabaigą, veiklą ir valdymą, 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad biudžetinė įstaiga – ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, įgyvendinantis valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomas iš valstybės ar savivaldybės biudžetų asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų. ABTĮ 2 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad savivaldybių administravimo subjektai – savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijos, Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka įgalioti atlikti viešąjį administravimą. Atsižvelgdamas į nurodytas teisės aktų nuostatas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Centras yra biudžetinė įstaiga, vykdanči savivaldybės funkciją, susijusią su vietinių rinkliavų administravimu (viešojo administravimo funkcija), kuri patenka į Administracinių bylų teisenos įstatyme apibrėžtą viešojo administravimo subjekto sąvoką (2016 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-155-502/2016).

Administracinėje byloje Nr. A-225-438/2015 konstatuota, jog uždaroji akcinė bendrovė, tiekianti tam tikras daugiabučio namo priežiūros paslaugas, nėra savivaldybės ar valstybės įmonė, viešoji įstaiga, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, ar asociacija, įgaliota savivaldybės institucijos priimtu aktu atlikti viešąjį administravimą, todėl savivaldybės visuomeninė administracinių ginčų komisija pagrįstai atsisakė nagrinėti pareiškėjos skundą dėl šios bendrovės atsisakymo suteikti informaciją. Byloje nustatyta,

kad daugiabučio namo savininkų bendrija, kaip savarankiškas juridinis asmuo, su uždara akcine bendrove sudarė pastato šildymo ir karšto vandens sistemų priežiūros sutartį. Šių paslaugų teikimui bendrijos pasirinkta bendrovė nebuvo paskirta ar patvirtinta savivaldybės. Teisėjų kolegija taip pat pažymėjo, kad ši bendrovė yra privatus juridinis asmuo, kurio steigėjas yra fizinis asmuo. Šios aplinkybės sudarė pagrindą teismui nuspręsti, kad pareiškėjos skundas nėra priskiriamas visuomeninės administracinių ginčų komisijos kompetencijai, nes jai suteikta teisė nagrinėti ne bet kokius ginčus, o tik ginčus pagal asmenų skundus dėl savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ir veiksmų teisėtumo (2015 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-225-438/2015).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat yra pažymėjęs, kad viešosios įstaigos statusas pats savaime neleidžia teigti, jog ši viešoji įstaiga yra viešojo administravimo subjektas. Antai administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-99/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vertino viešosios įstaigos „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ statusą. Šioje byloje teismas konstatavo, kad VŠĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ yra viešoji įstaiga, kuriai nėra suteikti įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą. Valstybė ir savivaldybė nėra VŠĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ savininkės ar dalininkės. Minėta įstaiga įsteigta siekiant, be kita ko, teikti teisinio pobūdžio paslaugas – nemokamą teisinę pagalbą civilinėse, darbo, socialinio aprūpinimo, administracinėse ir kitose bylose (išskyrus baudžiamąsias bylas) bei konsultacijas kitais teisiniais klausimais. Taigi, VŠĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ neatitinka ABTĮ 2 straipsnio 4 dalyje apibrėžtos viešojo administravimo subjekto sąvokos, be to, ji nevykdo viešojo administravimo funkcijų, numatytų Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nuostatose (žr. 2012 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-99/2012).

3.1.2. Atkreiptinas dėmesys, kad Viešojo administravimo įstatymo 4¹ straipsnio 4 dalis²⁰, įtvirtinanti atvejus, kuomet valstybės ir savivaldybės įmonės gali būti įgaliosos atlikti tiek sprendimų įgyvendinimo kontrolę, tiek teikti administracines paslaugas, netaikoma, kai savivaldybės įmonei yra perduoti įgaliojimai atlikti viešųjų paslaugų teikimo administravimą. Šiuo aspektu pažymėtina jau minėta administracinė byla Nr. A⁴⁴²-1859/2013. Šioje byloje nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba suteikė SĮ „Susisiekimo paslaugos“ dvejopo pobūdžio viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. išduoti vežėjams leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo maršrutais, bei vykdyti šių vežėjų teikiamų viešųjų vežimo paslaugų teikimo priežiūros bei kontrolės ir kompensacijų vežėjams mokėjimo funkcijas. Dėl savivaldybės įmonei suteiktų įgaliojimų išduoti vežėjams leidimus vežti keleivius reguliaraus susisiekimo maršrutais padaryta išvada, kad nors bendrąja prasme, kaip leidimų išdavimas, suteikti įgaliojimai patenka į administracinių paslaugų teikimo sritį, tačiau, įvertinus tai, kad šiuo atveju leidimai išduodami teikti viešąsias paslaugas (vežti keleivius reguliaraus susisiekimo maršrutais), ši funkcija laikytina viešųjų paslaugų teikimo administravimu. Savivaldybės įmonei suteikti įgaliojimai vykdyti vežėjų teikiamų viešųjų vežimo paslaugų teikimo priežiūros bei kontrolės

20 Viešojo administravimo įstatymo 4¹ straipsnio 4 dalis: Valstybės ir savivaldybių įmonėms viešojo administravimo įgaliojimai atlikti jų pačių priimtų administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir teikti administracines paslaugas gali būti suteikiami tik tuo atveju, jeigu nėra valstybės ar savivaldybių institucijų ar įstaigų, kurioms šie įgaliojimai galėtų būti suteikti, ir jeigu šie įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su tos valstybės ar savivaldybės įmonės veiklos tikslais. Iki 2011 m. gegužės 1 d. analogišką nuostatą įtvirtino Viešojo administravimo įstatymo 4¹ straipsnio 3 dalis.

ir kompensacijų vežėjams mokėjimo funkcijas yra viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė, todėl neabejotinai patenka į viešųjų paslaugų teikimo administravimo sritį. Įvertinus tai, konstatuota, jog savivaldybės įmonei buvo suteikti įgaliojimai vykdyti viešųjų paslaugų teikimo administravimą, todėl nėra pagrindo konstatuoti, jog savivaldybės aktas, kuriuo buvo suteikti minėti įgaliojimai, prieštaravo VAĮ nustatytai įgaliojimų suteikimo tvarkai (šiuo aspektu žr. 2013 m. spalio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1859/2013).

4. Taigi viešojo administravimo subjektu pagal Viešojo administravimo įstatymą pripažįstamas toks subjektas, kuris yra įgaliotas vykdyti viešojo administravimo veiklą. Todėl, pavyzdžiui, vien viešosios įstaigos statusas savaime neleidžia šios įstaigos priskirti viešojo administravimo subjektų grupei. *Plačiau šiuo aspektu taip pat žr. šio apibendrinimo pirmąją dalį „II.6. VEIKLA, KURI NEPATENKA Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEGORIJA“.*

5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje toliau nurodomi subjektai buvo pripažinti viešojo administravimo subjektais, tai yra savivaldybės meras (2012 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1492/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 232–247 p.; 2015 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-606-492/2015); savivaldybės taryba (2012 m. birželio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1579/2012); Vyriausioji rinkimų komisija (2015 m. balandžio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eR-29-756/2014); Teisingumo ministerija (žr. 2015 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1433-146/2015; 2015 m. kovo 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1069-502/2015); Konkurencijos taryba (2013 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-634/2013); VĮ Registrų centras (2015 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-835-502/2015); Lietuvos metrologijos inspekcija (2015 m. gegužės 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-996-146/2015); Kultūros paveldo departamento teritorinis padalinys (2015 m. gegužės 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-545-756/2015); Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba (2015 m. birželio 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1554-662/2015); Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba bei jos teritoriniai skyriai (2015 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1324-502/2015); mokesčių administratorius (2011 m. birželio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011; 2015 m. rugsėjo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2494-438/2015); Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (2015 m. kovo 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-624-756/2015); Valstybinė ligonių kasa (2013 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-708/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 387–407 p.); teritorinė ligonių kasa (2012 m. spalio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2753/2012); Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija (2015 m. liepos 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1571-624/2015); Lukiškių tardymo izoliatorius-kalėjimas (2015 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-849-858/2015); Viešųjų pirkimų tarnyba (2013 m. liepos 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1088/2013); pataisos namai, Kalėjimų departamentas prie teisingumo ministerijos (2012 m. gruodžio 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-3206/2012); Nacionalinė mokėjimo agentūra (2013 m. spalio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1229/2013); Gyvūnų padarytos žalos apskaičiavimo komisija (2012 m. liepos 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-

2041/2012); Komisija medžiojamųjų gyvūnų padarytiems nuostoliams apskaičiuoti (2012 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2536/2012); Valstybinė lošimų priežiūros komisija (2012 m. rugsėjo 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-2267/2012); VšĮ „Ekoagros“ kaip sertifikavimo įstaigos funkcijas vykdomas subjektas (2012 m. rugsėjo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2575/2012); vietos savivaldos vykdomoji institucija ir Vaiko teisių apsaugos tarnyba (2012 m. rugsėjo 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2402/2012); Lietuvos radijo ir televizijos komisija (2014 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴³⁸-1200/2014). Vartotojų teisių apsaugos tarnyba pagal savo vykdomų funkcijų pobūdį gali veikti tiek kaip viešojo administravimo, tiek kaip teisės aktuose nustatyta ikiteisminio nagrinėjimo institucija (2013 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-232/2013). Generalinė prokuratūra pagal savo vykdomų funkcijų pobūdį gali veikti tiek kaip viešojo administravimo, tiek kaip ikiteisminio tyrimo subjektai (žr., pavyzdžiui, 2015 m. liepos 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1008-858/2015; 2012 m. birželio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-374/2012).

6. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas kilusius ginčus, yra pripažinęs, kad šie subjektai nagrinėjamu atveju nelaikytini viešojo administravimo subjektais: teismas (2013 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-704/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 479–493 p.); valstybės įmonė „Indėlių ir investicijų draudimas“ (2014 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-578/2014); privatus bankas ir jo dukterinė įmonė (2015 m. gegužės 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-784-261/2015); AB LESTO (2014 m. spalio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-878/2014); UAB „Baltikum TV“ (2014 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷⁵⁶-263/2014); žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengėja uždaroji akcinė bendrovė (2014 m. rugsėjo 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1447/2014); Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija kaip ikiteisimine tvarka ginčus nagrinėjanti institucija (2015 m. rugpjūčio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1074-520/2015); Mokestinių ginčų komisija kaip speciali mokestiniams ginčams nagrinėti įsteigta išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija (2014 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-264/2014); Žurnalistų ir leidėjų etikos komisija kaip institucija tam tikra apimtimi užtikrinti savarankišką tvarkymąsi ir kontrolę tokioje visuomenės gyvenimo srityje, kurioje valstybė pripažįsta tam tikrą autonomiją, savireguliaciją, laisvę veikti pagal visuotinai toje srityje pripažįstamus principus (2014 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1078/2014); asmens sveikatos priežiūros įstaiga, turinti viešosios įstaigos statusą (2013 m. rugpjūčio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰-584/2013); VšĮ Rokiškio psichikos sveikatos centras (2012 m. spalio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶⁶²-664/2012); Centrinė medicinos ekspertizės komisija (2013 m. sausio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-64/2013); daugiabučių namų savininkų bendrija (2013 m. liepos 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵⁰²-602/2013); pradinė mokykla (2015 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1289-438/2015); aukštoji mokykla (2015 m. rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-925-552/2015); VšĮ „Vilniaus universiteto Teisės klinika“ (2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-99/2012); advokatas (2012 m. rugsėjo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2767/2012); Lietuvos advokatūra (2011 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-2387/2011); Teisėjų

etikos ir drausmės komisija, jos pirmininkas (2013 m. vasario 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-696/2013; 2015 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS-1217-662/2015); ir kt. *Plačiau šiuo aspektu taip pat žr. šio apibendrinimo pirmąją dalį „II.6. VEIKLA, KURI NEPATENKA Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIO KATEGORIJĄ“.*

IV. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PRINCIPAI

(Konstitucijos 5 str. 3 d.; VAĮ 3 str.; Chartijos 41 str.)

1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje nuosekliai pabrėžiama viešojo administravimo subjektų pareiga laikytis teisės principų. Pasak teismo, kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.) (žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1605/2012; 2012 m. birželio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2045/2012; 2014 m. balandžio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-801/2014). Spręsdamas įstatymų leidėjo pavestus uždavinius viešojo administravimo subjektas turi veikti taip, kad tie uždaviniai būtų įgyvendinti laiku, laikantis efektyvumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia ir kitų viešojo administravimo principų (žr. 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2014, 130–142 p.). Viešojo administravimo principai reikalauja priimant sprendimus paisyti įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia, teisėtumo bei kitų principų, kurie numatyti *inter alia* Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje.

2. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje apibrėžiami dvylika viešojo administravimo principų, kuriais savo veikloje privalo vadovautis viešojo administravimo subjektai, tai yra 1) įstatymo viršenybės principas, 2) objektyvumo principas, 3) proporcingumo principas, 4) nepiktnaudžiavimo valdžia principas, 5) tarnybinio bendradarbiavimo principas, 6) efektyvumo principas, 7) subsidiarumo principas, 8) „vieno langelio“ principas, 9) lygiateisiškumo principas, 10) skaidrumo principas, 11) atsakomybės už priimtus sprendimus principas, 12) naujovių ir atvirumo permainoms principas.

IV.1. Gero administravimo principas

3. Pirmiausia reikia pažymėti, kad Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje numatytais principais yra grindžiamas geras viešasis administravimas (šiuo aspektu žr. 2012 m. balandžio 30 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1978/2012). Tinkamas, atsakingas valdymas, kaip ne kartą akcentuota Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, yra neatsiejamas nuo gero administravimo reikalavimų (žr. 2015 m. gruodžio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015).

4. Gero administravimo principas yra Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisinės sistemos pamatinis principas. Gero administravimo principas įtvirtintas

svarbiausiuose nacionalinio lygmens (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.) bei tarptautiniuose dokumentuose (Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijos 41 str. ir kt.).

4.1. Nepaisant to, kad Viešojo administravimo įstatyme gero administravimo principas tiesiogiai nėra įtvirtintas, jis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje išvedamas iš Konstitucijos nuostatų. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Viešojo administravimo subjektas yra saistoma *inter alia* gero administravimo principo, kuriuo įgyvendinama Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, reikalavimų (2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015).

4.2. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje nustatyta kiekvieno asmens teisė į gerą administravimą, kuri reiškia, kad institucijos reikalus turėtų tvarkyti nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką (Pagrindinių teisių chartijos 41 str. 1 d.). Pagal Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalį teisė į gerą administravimą apima: kiekvieno asmens teisę būti išklaustam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę (a punktas); kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo (b punktas); administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus (c punktas). Šios Pagrindinių teisių chartijos nuostatos išreiškia bendro pobūdžio teises vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį (žr. 2012 m. kovo 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2220/2012; 2015 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015; 2010 m. gruodžio 8 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010). Be to, Pagrindinių teisių chartijos 51 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad šios chartijos nuostatos skirtos Sąjungos institucijoms, įstaigoms ir organams, tinkamai atsižvelgiant į subsidiarumo principą, bei valstybėms narėms tais atvejais, kai šios įgyvendina Sąjungos teisę. Todėl jie turi gerbti teises, laikytis principų ir juos taikyti pagal turimus atitinkamus įgaliojimus, nepažeisdami Sąjungos įgaliojimų, suteiktų jai Sutartimis, ribų. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo praktikoje yra nurodęs, kad sprendimai, kuriuos valstybių narių institucijos priima reglamentų pagrindu, patenka į Europos Sąjungos teisės, įskaitant ir Chartiją, taikymo apimtį. Europos Sąjungos teismų praktikoje gero administravimo principas traktuojamas kaip bendrųjų teisės principų dalis (šiuo aspektu žr. 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014 ir joje nurodytą ESTT praktiką).

5. Apžvelgta administracinių teismų praktika parodo, jog gero administravimo principas yra platus, tai yra savyje talpinantis ne vieną įvairaus pobūdžio (materialinio, procedūrinio) imperatyvą (elementą), tai yra:

5.1. *Pareigą motyvuoti*. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, gero administravimo (atsakingo valdymo) principas apima ir asmens teisę į pagrįstą (faktais ir teisės normomis) bei motyvuotą administracinį sprendimą (VAĮ 8 str. 1 d.) (šiuo aspektu žr. 2012 m. gegužės 31 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2112/2012). Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje individualiam teisės aktui nustatyti reikalavimai laikytini gero administravimo principo atspindžiu (žr., pavyzdžiui, 2010 m. balandžio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-737/2010; 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014; 2015 m. rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2760-492/2015). Viešojo administravimo subjekto ak-

tas, stokojantis informacijos, prasilenkia su gero viešojo administravimo principu (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1750/2012). Individualus administracinis aktas, kuriame pakankamai išsamiai nėra nurodomos aplinkybės ir teisės normos, kuriomis yra grindžiamas teisės aktas, neišaiškinama jo apskundimo tvarka, neatitinka ir gero viešojo administravimo principo. Gero viešojo administravimo principas įpareigoja viešojo administravimo subjektą, priimant sprendimą, jame nurodyti faktinių aplinkybių bei teisės normų, kurių pagrindu priimtas sprendimas, visumą (šiuo aspektu žr. 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, konstatavęs, kad administracinis aktas yra nemotyvuotas, pripažįsta, jog viešojo administravimo subjektas pažeidė gero administravimo principą (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2760-492/2015). Administracinių teisinių santykių, susiklostančių tarp privačių asmenų ir valdžios institucijų, ypatumai lemia, kad privatus asmuo juose yra silpnesnioji pusė. Tokia teisinė asmens padėtis lemia, kad santykyje su viešąja administracija kilus neaiškumams, teisė aiškintina jo naudai, siekiant subalansuoti nelygias šalių pozicijas bei garantuoti asmens, kaip silpnesnės šalies, apsaugą. Iš to valstybės institucijoms, įstaigoms, pareigūnams ir kitiems atitinkamus įgaliojimus turintiems asmenims kyla pareiga užtikrinti, kad privatus asmenys galėtų veiksmingai ir tinkamai pasinaudoti jiems Lietuvos Respublikos Konstitucijos, kitų nacionalinės teisės aktų bei tarptautinių dokumentų suteikiamomis teisėmis ir laisvėmis. Tiek valdžios institucijos, tiek teismai, siekdami įgyvendinti gero viešojo administravimo principą, užtikrinti žmogaus teisių ir laisvių bei privataus asmens, kaip silpnesnės santykio su viešąja administracija šalies, apsaugą, privalo bet kurioje situacijoje vadovautis fundamentaliais protingumo, teisingumo, sąžiningumo principais, sprendimų priėmimo metu atsižvelgti į susiklosčiusių aplinkybių visumą (šiais aspektais žr. 2013 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-185/2013; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013; 2014 m. kovo 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-385/2014; 2015 m. birželio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1872-552/2015).

5.2. Pareigą išaiškinti administracinio akto apskundimo tvarką. Su geru viešuoju administravimu bei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, nesiderina administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas (2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-284/2014).

5.3. Pareigą informuoti apie viešojo intereso pažeidimą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad už viešojo intereso apsaugą valstybėje yra atsakingi ne vien prokurorai, bet ir kitos valstybės (savivaldybių) institucijos. Nors įstatymai ne visoms iš jų suteikia įgaliojimus kreiptis į teismą ginant viešąjį interesą, tačiau įstatymo viršenybės, tarnybinio bendradarbiavimo, efektyvumo (VAĮ 3 str. 1, 5, 6 p.) ir kiti gero administravimo principai reikalauja, kad nustačiusios viešojo intereso pažeidimą atitinkamoje srityje jos nedelsdamos informuotų prokurorą ar kitą subjektą apie galimus viešojo intereso pažeidimus (jei įstatymai joms nesuteikia įgaliojimų pačioms imtis priemonių viešajam interesui ginti) (šiuo aspektu žr. 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 15, 2008).

5.4. Nešališkumo pareigą. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, vienas Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtinto principo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ įgyvendinimo aspektų yra užtikrinimas, kad, priimant sprendimus, pirmenybė būtų

teikiama viešiesiems interesams, priimami sprendimai būtų nešališki ir būtų užkirstas kelias atsirasti bei plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje. Siekiant šio tikslo, Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatyme asmenims, dirbantiems valstybinėje tarnyboje, yra numatytos konkrečios pareigos (2012 m. sausio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶²-1774/2012).

5.5. Pareigą imtis aktyvių veiksmų, padėti, elgtis rūpestingai ir atidžiai. Atsakingo valdymo (gero administravimo) principas, be kita ko, įtvirtina viešojo administravimo subjekto pareigą imtis aktyvių veiksmų vykdant administracinę procedūrą (žr., pavyzdžiui, 2015 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015). Iš gero administravimo principo išplaukia, kad valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus (vykdydamos valdžios funkcijas), privalo dirbti rūpestingai ir atidžiai, veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų. Pagal gero administravimo principą valstybės institucijos turi vykdyti procedūrą nešališkai ir objektyviai (šiais aspektais žr. 2012 m. spalio 4 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-134/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2012, 174–186 p.; 2013 m. kovo 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-708/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 387–407 p.; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013; 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2014, 130–142 p.; 2014 m. balandžio 22 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-816/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 142–171 p.; 2015 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1-502/2015; 2015 m. kovo 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1069-502/2015; 2015 m. rugsėjo 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1324-502/2015; 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015). Gero administravimo principas reikalauja, jog valstybės institucija, priimdama sprendimą, susijusį su žalos atlyginimu, kuris kartu yra ir socialinę funkciją vykdomas sprendimas, veiktų greitai, tinkamai, nuosekliai, priimdama tokio pobūdžio sprendimą, imtųsi visų įmanomų priemonių įvertinti visas reikšmingas aplinkybes ir sprendimą pagrįsti faktais, argumentais, įrodymais, teisės normomis (2013 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2473/2013). Formaliai ir biurokratiškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu (šiuo aspektu žr. 2015 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015). Gero administravimo principas reikalauja, kad valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus, veiktų rūpestingai ir atidžiai, taip pat užtikrintų, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų. Šis principas suponuoja taip pat tai, kad viešojo administravimo subjektas turi pareigą pateikti suinteresuotam asmeniui objektyvią ir teisingą informaciją jį dominančiu klausimu (2015 m. birželio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2142-624/2015).

5.5.1. Apžvelgiamu laikotarpiu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėtose administracinėse bylose ypač akcentuota viešojo administravimo subjekto pareiga imtis aktyvių veiksmų, pareiga padėti. Toliau pateikiami šią pareigą iliustruojantys Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos pavyzdžiai:

5.5.1.1. Administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015 konstatuota, kad Nacionalinė mokėjimų agentūra pažeidė paskirtos sankcijos apskaičiavimo tvarką, nes

asmuo nebuvo informuotas, jog nustačius pakartotinį to paties reikalavimo pažeidimo atvejį, bus laikoma, kad reikalavimas pažeistas tyčia ir taikomas sankcijos dydis bus žymiai padidintas, tai yra padarė esminį sankcijos taikymo procedūros pažeidimą, neatliko pozityvios pareigos – imtis aktyvių veiksmų informuojant paraiškos teikėją (žr. 2015 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015).

5.5.1.2. Administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015 prieita prie išvados, jog dėl iš gero administravimo principo kylančių reikalavimų prieš priimant sprendimą ar priėmus sprendimą perkelti priešmokyklinio ugdymo grupes iš lopšelių-darželių į mokyklą, turi būti nustatomos priemonės, kurios užtikrintų, kad patalpos, kuriose bus vykdoma priešmokyklinio ugdymo veikla, atitiks teisės aktų reikalavimus (žr. 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015).

5.5.1.3. Administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1605/2012 konstatuota, kad Teisingumo ministerija, vadovaudamasi bendraisiais bei gero administravimo, atsakingo valdymo principais, gavusi teismo nutartį (priteisti iš Lietuvos valstybės žalos atlyginimą) turėjo pradėti atitinkamą administracinę procedūrą, paprašyti papildomos informacijos dėl piniginių lėšų išmokėjimo būdo (žr. 2012 m. kovo 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1605/2012).

5.5.1.4. Administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655/2005 pripažinta, jog viešojo administravimo subjektas per vėlai pranešė pareiškėjai, kad jos pateiktų dokumentų nepakanka nuosavybės teisių atkūrimui. Tokiu būdu pareiškėjos prašymą nagrinėjo netinkamai, sukliudė pareiškėjai tinkamai įgyvendinti savo teises ir nesilaikė gero administravimo principo (žr. 2005 m. gegužės 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655/2005).

5.5.1.5. Administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014 pripažinta, kad ir viešojo administravimo subjekto pareiga laikytis viešojo administravimo principų implikuoja Valstybinio socialinio draudimo fondą administruojančių įstaigų pareigą atvejais, kai draudėjas nevykdo ar netinkamai vykdo savo pareigas, imtis aktyvių veiksmų siekiant kuo tiksliau nustatyti ir (ar) atkurti visas esmines ir reikšmingas aplinkybes, kurios būtinos sąžiningo ir nesiekiančio piktnaudžiauti teise apdraustojo asmens (išmokos gavėjo) teisei į atitinkamas socialinio draudimo išmokas įgyvendinti. Šios nuostatos kontekste pripažinta, jog atsakingos institucijos turi iš naujo vertinti pareiškėjo prašymą paskirti ligos pašalpą (žr. 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2014, 130–142 p.).

5.5.1.6. Byloje Nr. A-2150-492/2015 konstatuota, jog Klaipėdos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba nepagrįstai vertino tik pareiškėjos pateikto prašymo formą, tačiau nesiaiškino jo esmės, kas lėmė formalaus, nevisapusiško bei neobjektyvaus, nustatytų reikšmingų aplinkybių visumos neatitinkančio sprendimo priėmimą. Tarnyba apsiribojo formaliu klausimo išsprendimu, nustatytas faktines aplinkybes neatitinkančių teisės normų pritaikymu. Tokie viešojo administravimo institucijos veiksmai, kai nesiremiam gero administravimo principu siekiant padėti besikreipiančiam asmeniui įgyvendinti jo teises, o formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos, pripažintini neteisėtais (žr. 2015 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015).

5.5.1.7. Administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1486/2010 pažymėta, kad paramos administravimo procedūros yra pakankamai sudėtingos, paramos gavėjui numatančios įvairius įsipareigojimus ir reikalavimus, todėl viešojo administravimo subjektas turi būti aktyvus

ir padėti paramos gavėjams tinkamai įgyvendinti teisę į paramą, suteikiant visokeriopą pagalbą. Tokia išvada darytina, be kita ko, vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymo 1 straipsniu, įtvirtinančiu, kad šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Atsakovo pareiga padėti paramos gavėjui įgyvendinti jam ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktais suteiktas teises kyla ir iš bendrųjų gero administravimo principo įtvirtinamų imperatyvų, kurie taip pat sietini su Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje įtvirtintais reikalavimais individualiam administraciniam aktui (2010 m. lapkričio 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1486/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010; dėl pareigos padėti taip pat žr. 2012 m. gegužės 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1261/2012).

5.5.1.8. Administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1641/2012 konstatuota, kad Žemės ūkio ministerija, kaip viešojo administravimo subjektas, nesilaikė gero administravimo principo imperatyvų, nepateikė atsakymo į pareiškėjo paraišką gauti finansinę paramą, o persikrščius kompetenciją – šios paraiškos nepersiuntė nagrinėti kompetentingai institucijai (šiuo aspektu žr. 2012 m. birželio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1641/2012).

5.5.1.9. Byloje Nr. A⁴⁹²-2045/2012 pripažinta, kad viešojo administravimo subjektas nesivadovavo gero viešojo administravimo principais ir neinformavo pareiškėjos apie būtinus pateikti dokumentus, todėl pareiškėjo elgesys (įstatyme nustatyto termino pateikti nuosavybės teises į norimą atgauti žemę patvirtinančius dokumentus praleidimas) iš tiesų buvo objektyviai nulemtas kompetentingos institucijos veiksmų. Tokios aplinkybės pripažintos svarbiomis termino įrodymams, patvirtinantiems nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą, pateikti atnaujinimo priežastimis (tuo pačiu aspektu taip pat žr. 2014 m. balandžio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-801/2014).

5.5.1.10. 2013 m. kovo 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartyje, priimtoje administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-708/2013, be kita ko, buvo analizuotas klausimas dėl Valstybinės ligonių kasos Belgijos gydymo įstaigai pateikto atsakymo apie gydymo išlaidų kompensavimą. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje konstatavo, kad administracinė praktika, kai asmuo identifikuojamas tik pagal jo vardą ir pavardę, nėra ir negalėtų būti toleruojama, atsižvelgus į gero administravimo principo imperatyvus, taip pat – rūpestingumo pareigą. Vis dėlto minėta rūpestingumo pareiga negali būti aiškinama kaip neproporcingos administracinės naštos valstybės institucijai nustatymas. Nesant pateiktos informacijos netikslumo požymių, Valstybinė ligonių kasa negali būti įpareigota kiekvienu atveju patikrinti visą gaunamą informaciją. Rūpestingumo įpareigojimas nesuponuoja, kad Valstybinė ligonių kasa pati iki smulkmenų tikrintų visų jai atsiųstų pranešimų teisingumo ir patikimumo, nes įstaigų bendradarbiavimo procedūra neišvengiamai tam tikra dalimi grindžiama pasitikėjimu. Tačiau rūpestingumo pareiga nagrinėjamu atveju reiškia, kad Valstybinė ligonių kasa, nustačiusi, kad kreipimesi dėl gydymosi išlaidų kompensavimo nepakanka informacijos arba pateikta informacija yra netiksli, turėjo kreiptis į Belgijos įstaigą, kad ši patikslintų kreipimąsi. Šiuo aspektu pažymėta, kad pagal nacionalinį teisinį reguliavimą, asmens draustumo privalomuoju sveikatos draudimu faktas paprastai tikrinamas pagal išsamius asmens duomenis ir tik gavus asmens tapatybę patvirtinančius duomenis. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, tik toks rūpestingumo pareigos aiškinimas sudaro realias galimybes realizuoti Europos Sąjungos teisės aktuose pabrėžiamą institucijų pareigą bendradarbiauti, užtikrinti teisingą reglamentų nuostatų

įgyvendinimą bei palengvinti socialiniu draudimu apdraustų asmenų laisvą judėjimą. Atsižvelgusi į paminėtus argumentus, išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, kad Valstybinė ligonių kasa, tikrindama asmens draustumo privalomuoju sveikatos draudimo faktą, pirma nenustačiusi šio asmens tikrosios tapatybės, neveikė taip rūpestingai, kaip reikalaujama. Valstybinė ligonių kasa pažeidė rūpestingumo pareigą, kurią ji turėjo ir galėjo įvykdyti, atsižvelgiant į jai suteiktus įgaliojimus, *inter alia* susirašinėjimo su kitomis įstaigomis teises, žinias ir gebėjimus. Ši išvada buvo pakankamas pagrindas konstatuoti Valstybinės ligonių kasos neteisėtus veiksmus (žr. 2013 m. kovo 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-708/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 387–407 p.).

5.5.1.11. Byloje Nr. A⁵²⁵-1368/2013 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad tais atvejais, kai nekilnojamojo turto objekto valdytojas, planuojantis atlikti kultūros paveldo objekto vertingąsias savybes galinčius pažeisti tvarkybos darbus, nepateikia nei projektinių siūlymų, nei raštu išdėsto numatomus darbus, savivaldybės paveldosaugos padalinys, vadovaudamasis bendraisiais gero viešojo administravimo principais bei siekdamas įgyvendinti įstatymo paskirtį (išsaugoti Lietuvos nekilnojamąjį kultūros paveldą ir perduoti ateities kartoms, sudaryti sąlygas visuomenei jį pažinti ir juo naudotis), turėtų papildomai pareikalauti iš objekto valdytojo pateikti projektinius siūlymus ar numatomų statybos darbų sąrašą, o tuo atveju, jei objekto valdytojas nepateiks prašomos informacijos, atsakyti išduoti specialiuosius paveldosaugos reikalavimus (2013 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1368/2013; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 258–270 p.).

5.5.1.12. Administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2473/2013 pripažinta, kad valstybės institucijos atliko neteisėtus veiksmus, nes nepateisinamai ilgą laikotarpį (beveik 1,5 metų) sprendė klausimą, susijusį su pareiškėjų garantija į socialinę apsaugą dėl nelaimingo atsitikimo darbe pripažinimo draudžiamuoju įvykiu ir atitinkamai išmokų mokėjimo pareiškėjams priėmimu. Viešojo administravimo subjektas neveikė kaip *bonus pater familias*, t. y. apdairiai ir rūpestingai, ir toks valstybės institucijos nerūpestingumas ir neatsakingumas negali būti pateisinamas (2013 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2473/2013).

5.6. *Administracinio teisinio santykio šalių bendradarbiavimą.* Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Tai reiškia ir administravimo procedūrose dalyvaujančių šalių bendradarbiavimą, apimančią ir tinkamas priimto prašymo trūkumų šalinimo inicijavimo procedūras (2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-655/2005). Su šiuo gero administravimo principu aspektu gali būti siejamas ir administracinių paslaugų prieinamumo užtikrinimas. Administracinių paslaugų prieinamumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas privalo konsultuoti pareiškėją, kaip inicijuoti procesą reikiamu klausimu, taip pat suteikti informaciją, padedančią privačiam asmeniui rasti veiksmingiausius tikslo siekimo būdus (šiais aspektais žr. 2012 m. kovo 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2220/2012; 2014 m. spalio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1486/2014; 2015 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015).

5.7. *Teisė būti išklaustyti ir informuoti.* Viešojo administravimo subjekto pareiga informuoti ir suteikti galimybę pasisakyti Lietuvos teisėje gali būti kildinamos iš gero administravimo principo, kuriuo įgyvendinamas konstitucinis imperatyvas – valdžios iš-

taigos tarnauja žmonėms (Konstitucijos 5 str. 3 d.). Pastebėtina, kad Gero administravimo kodekso, patvirtinto 2007 m. birželio 20 d. Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija Nr. 7 (2007), 14 straipsnis taip pat numato, jog valdžios institucijoms priimant sprendimą, kuris tiesiogiai ir neigiamai paveiks privačių asmenų teises, tokiems asmenims, jei tai nėra akivaizdžiai nebūtina, turi būti suteikta galimybė per protingą terminą ir nacionalinėje teisėje nustatytu būdu išreikšti savo požiūrį, jei prieš tai jiems tokia galimybė nebuvo suteikta. Pagrindinių teisių chartijoje apibrėžiant gero administravimo principo turinį, be kita ko, taip pat nurodoma „teisė būti išklaustam“, kuri reiškia, jog kiekvienas asmuo turi būti išklaustas prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę (Chartijos 41 str. 2 d. a p.).

5.7.1. Kaip akcentuojama Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudencijoje, iš bendrųjų gero administravimo principo įtvirtinamų imperatyvų taip pat kyla viešojo administravimo subjekto pareiga apklausti pareiškėją ir pareiškėjo teisė būti išklaustam *prieš priimant viešojo administravimo subjektui sprendimą* (šiuo aspektu žr. 2010 m. balandžio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-737/2010). Gero administravimo principas taip pat apima asmens teisę būti informuotam apie nustatytas faktines aplinkybes (žr. 2015 m. vasario 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-616-858/2015; 2015 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1102/2014, kurioje buvo vertintas Nacionalinės mokėjimo agentūros sprendimas susigrąžinti dalį pareiškėjui išmokėtų tiesioginių išmokų už 2009 metus, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vėlgį nustatė, kad pareiškėjas neturėjo jokios galimybės įrodinėti aplinkybių dėl jo deklaruotų plotų tinkamumo paramai gauti 2009 m. Byloje nustatyta, jog tai, kad dalis jo 2009 m. paraiškoje deklaruotų laukų yra pripažinti netinkamais paramai gauti ir dėl to priimtas ginčijamas sprendimas dėl susidariusios skolos grąžinimo, pareiškėjas sužinojo tik 2013 m. gavęs paminėtą sprendimą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šiame kontekste pažymėjo, kad Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje apibrėžiant gero administravimo principo turinį, be kita ko, nurodoma „teisė būti išklaustam“, kuri reiškia, jog kiekvienas asmuo turi būti išklaustas prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę (Pagrindinių teisių chartijos 41 str. 2 d. a p.). Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką, teisės į gynybą principas, kuris taikomas ne tik tais atvejais, kai asmeniui gresia sankcijos, bet ir tada, kai gali būti priimamas sprendimas, kuriuo asmens interesai būtų paveikiami neigiamai, reikalauja, kad sprendimų, kuriais reikšmingai paveikiami asmens interesai, adresatas turėtų galimybę veiksmingai išreikšti savo nuomonę (pvz., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2002 m. gruodžio 12 d. sprendimas *Distillerie Fratelli Cipriani SpA prieš Ministero delle Finanze*, C-395/00, 51 p.). Kadangi pareiškėjas iki skundžiamo sprendimo šios galimybės neturėjo, paminėta teisė į gynybą jam nebuvo užtikrinta (plačiau žr. 2014 m. rugsėjo 11 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1102/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 28, 2014, 230–240 p.).

5.7.2. Gero administravimo principas, kurio įgyvendinimas nacionalinėje teisėje kildinamas iš konstitucinio imperatyvo „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.), įpareigoja viešojo administravimo institucijas suteikti asmenims, kurių klausimai svarstomi, veiksmingą galimybę pasisakyti (2014 m. kovo 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-214/2014). Gero administravimo principas reiškia, kad veiksminga suinteresuoto asmens teisė teikti argumentus ir įrodyti

mus turi būti įgyvendinama prieš viešojo administravimo subjektui priimant administracinę aktą, ir jam turi būti suteikta pakankamai laiko pasirengti pateikti argumentus ar įrodymus dėl tokio akto (2014 m. kovo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-727/2014; taip pat žr. 2013 m. balandžio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-604/2013; 2013 m. lapkričio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-1831/2013). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015 konstatuota, jog viešojo administravimo subjektas, nustatydamas nepagrįstai trumpą terminą (2 dienas) dokumentams pateikti, suvaržė pareiškėjo teises, įskaitant ir teisę būti išklaustam, ir taip pažeidė gero administravimo, atsakingo valdymo principus (2015 m. liepos 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015).

5.7.3. Visgi aptariama asmens teisė būti informuotam ir išklaustam nėra absoliuti. Asmuo gali atsisakyti šios teisės. Be to, gali būti tokių situacijų, kai, pavyzdžiui, dėl paties suinteresuoto asmens pareigų pažeidimo ar nenoro bendradarbiauti, institucija objektyviai neturi galimybių informuoti asmenį apie pradėtą procesą, apklausti jį ar kitais būdais suteikti jam galimybę pareikšti savo nuomonę. Kitais atvejais apklausa gali būti akivaizdžiai nebūtina dėl nagrinėjamos situacijos ypatumų (šiais aspektais žr. 2010 m. gruodžio 8 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010).

5.8. *Teisę efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises.* Gerojo viešojo administravimo (atsakingo valdymo) principas apima ne tik teisę į pagrįsto sprendimo priėmimą, bet ir teisę efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises. Šiuo aspektu paminėtina administracinė byla Nr. A⁶⁰²-658/2013, kurioje buvo sprendžiamas klausimas dėl atsakovo sprendimo atsisakyti išduoti pareiškėjui statybą leidžiantį dokumentą teisėtumo. Byloje nustatyta, kad atsakovas vietoj to, kad priimtų motyvuotą ir aiškų atsakymą į pareiškėjo prašymą išduoti statybos leidimą, nukreipė pareiškėją į savo struktūrinį padalinį, kad pastarasis parinktų kitą statybos vietą. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo vertinimu, toks atsakovo pasiūlymas kreiptis į Plėtros planavimo skyriaus vyriausiąjį specialistą, be kita ko, nesiderino su gero viešojo administravimo (atsakingo valdymo) principu, apimančiu ne tik teisę į pagrįsto sprendimo priėmimą, bet ir teisę efektyviai ginti (įgyvendinti) savo teises. Pagal Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalį valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, o Viešojo administravimo įstatymas 3 straipsnyje vienu iš viešojo administravimo principų įvardija „vieno langelio“ principą. Minėtasis principas suponuoja, jog prašymą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį (žr. 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013).

IV.2. Teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principai

(VAĮ 3 str. 1, 4 p., 6 str.)

6. Kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija, per kurią vykdomos valstybės funkcijos, kiekvienas valstybės tarnautojas turi paisyti teisėtumo reikalavimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). *Teisėtumo principas* viešojo administravimo srityje reiškia, kad viešojo administravimo subjektų veikla turi

atitikti teisės aktų reikalavimus ir kad jų priimti sprendimai būtų pagrįsti teisės normomis, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus. Norėdami priimti administracinę teisės aktą viešojo administravimo subjektai privalo turėti tinkamas priežastis, o ne pateikti bet kokias priežastis, kad patenkintų formalius reikalavimus (žr. 2014 m. gegužės 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-706/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 66–84 p.). Pažymėtina, kad pareiga vykdant viešojo administravimo veiklą laikytis teisėtumo principo apima tiek reikalavimą priimti administracinį sprendimą, kuris atitiktų tam teisiniam santykiui taikytiną konkrečią teisės normą (turinio požiūriu sprendimas turi būti pagrįstas tinkamu teisiniu pagrindu), tiek reikalavimą priimtame sprendime *expressis verbis* nurodyti teisinį pagrindą atitinkančią konkrečią teisės normą (2013 m. rugpjūčio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-834/2013). Viešojo administravimo subjektų veiklai būdingas formalizmo principas, nes jų veikla turi atitikti nustatytas procedūras. Tokių procedūrų nustatymas yra susijęs ir su teisėtumo principo įgyvendinimu, nes viešojo administravimo institucijos turi veikti taip, kaip nustatyta jų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose (2012 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1179/2012).

7. Teisėtumo principas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje aiškkinamas plačiai, kaip *inter alia* reiškiantis, jog viešojo administravimo subjektas, priimdamas individualų administracinį aktą, turi užtikrinti ir šio teisės akto atitiktį bendriesiems teisės principams, be kita ko, sąžiningumo, teisinio apibrėžtumo, teisėtų lūkesčių, taip pat VAĮ 3 straipsnyje įtvirtintiems įstatymo viršenybės, proporcingumo, objektyvumo principams. Individualaus administracinio akto teisėtumo reikalavimo ryšys su bendraisiais teisės ir viešojo administravimo principais suponuoja būtinybę taikyti teisės normas ne mechaniškai, bet užtikrinti, kad jų taikymas atitiktų šiuos principus, taip pat ir aukštesnės galios teisės aktus (2014 m. balandžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-819/2014). Laikantis teisėtumo principo, neteisėti administraciniai aktai pagal bendrąją taisyklę turėtų būti panaikinami (šiuo aspektu 2014 m. gruodžio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1218/2014).

8. Teisėtumo reikalavimas neatsiejamas nuo Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1 ir 4 punktuose įtvirtintų *įstatymo viršenybės* ir *nepiktnaudžiavimo valdžia principų*.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pabrėžiama, kad įstatymo viršenybės principas yra vienas iš pagrindinių teisinės valstybės principų, be kita ko, taikomas ir įgyvendinant viešąjį administravimą (žr. 2012 m. kovo 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-140/2012). *Įstatymo viršenybės principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti Viešojo administravimo įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais (VAĮ 3 str. 1 d. 1 p.). Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja reikalavimą, kad teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik nevirsydamis savo įgaliojimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2010 m. kovo 22 d., 2013 m. balandžio 2 d. ir kt. nutarimai). Viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų. Šį imperatyvą įtvirtina *nepiktnaudžiavimo valdžia principas* (VAĮ 3 str. 1 d. 4 p. (2009 m.

birželio 11 d. įstatymo Nr. XI-283 redakcija). Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje įstatymo viršenybės principas aiškinamas neatsiejamai nuo VAĮ 6 straipsnio nuostatų (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1683/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 103–123 p.). Kaip nurodoma VAĮ 6 straipsnio 1 dalyje, tik viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti administracinius aktus, reikalingus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti. Tik viešojo administravimo institucijos turi teisę priimti norminius administracinius aktus, reikalingus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti (**VAĮ 6 str. 2 d.** (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Individualius administracinius aktus turi teisę priimti viešojo administravimo subjektai, turėdami šio įstatymo nustatyta tvarka jiems suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus (**VAĮ 6 str. 3 d.**). Privalomus reikalavimus asmenims nustato tik įstatymai ar jų pagrindu priimti teisės aktai (**VAĮ 6 str. 4 d.**).

9. Šiame kontekste reikia akcentuoti, kad valdžios institucijų sistema yra sukurta taip, kad kiekviena institucija turi jos paskirtą atitinkančias priskirtas funkcijas, kompetenciją, kurių privalo laikytis (žr. 2013 m. gruodžio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2141/2013). Kiekvienas viešojo administravimo subjektas veiklą vykdo teisės aktais nustatytos kompetencijos ribose. Kompetencija kaip kompleksas tam tikrų priemonių (uždaviniai, funkcijos, teisės ir pareigos, veiklos formos ir metodai) yra svarbiausia administracinio teisinio statuso sudėtinė dalis (žr. 2014 m. sausio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-293/2014). Taigi viešojo administravimo subjekto administracinį teisinį statusą sudaro tokie elementai kaip uždaviniai, funkcijos, teisės ir pan. Kiekvieno šio elemento vaidmuo nurodytame kontekste yra skirtingas, todėl jie negali būti tapatinami arba tam tikros analizės (sisteminės, loginės ir t. t.) būdu iš vienu išvedami kiti. Tai reiškia, kad viešojo administravimo subjekto administracinis teisinis statusas juridiskai turi būti aiškiai ir konkrečiai apibrėžtas teisės aktuose (2013 m. liepos 18 d. nutarties administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1405/2013). Viešojoje teisėje taikomi įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgaliojimus, kurie jiems suteikti konkrečiomis teisės aktų normomis ir svarbu, kad institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, veiktų tik taip, kaip numato teisės aktai (šiais aspektais žr. 2014 m. kovo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-727/2014; 2015 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015; 2012 m. sausio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-257/2012). Asmenys, atlikdami atitinkamus veiksmus ir siekdami tam tikrų veiksmų įgyvendinimo, viliasi, kad įgalios valdžios institucijos veiks įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, kad tinkamai bus vykdomos teisės aktuose numatytos procedūros (žr. 2015 m. vasario 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-616-858/2015). Viešojo administravimo subjektas turi tik tuos įgalinimus, kurie jam yra konkrečiai suteikti, plečiamas kompetencijos ribų aiškinimas yra negalimas (2013 m. liepos 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1392/2013; 2013 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1405/2013).

10. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra akcentavęs būtinybę viešojo administravimo subjektams laikytis įstatymo viršenybės (teisėtumo) principo, nurodydamas, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu (turi remtis įstatymu ir atitikti jo reikalavimus), viešojo administravimo subjektų veikla turi būti vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti virši-

jant nustatytą kompetenciją (*ultra vires*), pripažįstami neteisėtais (žr., pavyzdžiui, 2006 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹-2/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 10, 2006; 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 16, 2008; 2010 m. lapkričio 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1486/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010; 2013 m. gruodžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-2227/2013; 2013 m. gruodžio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2141/2013; 2014 m. rugpjūčio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1523/2014). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, vertindamas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, be kita ko, vertina konkrečias teisės aktų nuostatas, suteikiančias įgaliojimus viešojo administravimo subjektui, taip pat viešojo administravimo subjekto veiklos sritį, funkcijas bei tikslus, dėl kurių jis buvo įsteigtas (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2014 m. balandžio 22 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴⁶-5/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 22–45 p.).

11. Apžvelgta administracinių teismų praktika rodo, kad vieni dažniausių pažeidimų viešojo administravimo srityje yra susiję būtent su įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principų pažeidimu. Reikia pabrėžti, kad šių principų pažeidimai konsstatuojami tiek priimant individualius administracinius aktus (žr., pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1218/2014, 2015 m. sausio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-361-492/2015), tiek norminius administracinius aktus (žr., pavyzdžiui, 2013 m. gegužės 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-880/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 228–242 p.; 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1683/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 103–123 p.).

12. Kaip iliustratyvus teisėtumo principo taikymo pavyzdys individualių administracinių aktų srityje, paminėtina administracinė byla Nr. A⁸⁵⁸-856/2013. Šioje byloje nustatyta, kad institucija nepagrįstai reikalavo, kad ginčo pastatui projektinę dokumentaciją rengtų asmenys, turintys nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialisto atestatus, nors nei pagal pareiškėjų ketinamų atlikti darbų pobūdį, nei pagal teritoriją, kurioje darbai bus atliekami, tokio reikalavimo teisės aktai neįtvirtino. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad valstybės institucija, vadovaudamasi VAĮ įtvirtintais nepiktnaudžiavimo valdžia, įstatymo viršenybės principais, negali kelti reikalavimų, kai įtvirtintas teisinis reguliavimas tokių reikalavimų nenumato, tuo, be kita ko, išplečiant teisės aktuose nustatytą reguliavimą. Pasak teismo, tokių reikalavimų nustatymu yra varžomos asmenų teisės, pažeidžiami jų interesai (žr. 2013 m. rugpjūčio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-856/2013; dėl nepagrįstų teisės aktais reikalavimų taip pat žr. 2013 m. spalio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1189/2013).

13. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje akcentuojama, kad formalus teisės reikalavimų vykdymas neatitinka teisėtumo principo. Administracinėje byloje Nr. A⁶²-929/2011 buvo vertinamas sprendimo atleisti valstybės tarnautoją teisėtumas. Byloje nustatyta, kad atsakovas 2009 m. rugsėjo 29 d. priėmė įsakymą, kuriuo pareiškėją atleido iš valstybės tarnybos pagal VTĮ 44 straipsnio 1 dalies 9 punktą (kai panaikinama valstybės tarnautojo pareigybė). Pareiškėja kreipėsi į teismą. Vilniaus apygardos administracinis teismas 2010 m. sausio 14 d. sprendimu pareiškėją grąžino į pareigas, šią sprendimo dalį įpareigodamas vykdyti skubiai. Atsakovas, vykdydamas minėtą teismo spren-

mą, 2010 m. sausio 18 d. grąžino pareiškėją į pareigas, tačiau tą pačią dieną, t. y. 2010 m. sausio 18 d., įspėjo ją, kad ji 2010 m. sausio 18 d. bus atleista VTĮ 44 straipsnio 1 dalies 9 punkto pagrindu, o 2010 m. sausio 18 d. skundžiamu įsakymu pareiškėja iš valstybės tarnybos atleista. Įvertinęs faktus, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad atsakovas, 2010 m. sausio 18 d. įsakymu grąžindamas pareiškėją į buvusias pareigas ir tą pačią dieną skundžiamu įsakymu pakartotinai atleisdamas ją iš minėtų pareigų, neužtikrino teismo sprendimo tinkamo įvykdymo, nes realiai nepasiektas tas teisinis rezultatas, kuris turėjo būti įgyvendinamas – pareiškėjos pažeistų teisių atkūrimas, grąžinant ją į ankstesnes pareigas. Padaryta išvada, kad toks formalus teismo sprendimo įpareigojimo įvykdymo būdas, kurį pasirinko atsakovas, paneigia teismo sprendimo *res judicata* galią (ABTĮ 14 str. 1 d.) bei prieštarauja VAĮ įtvirtintiems įstatymo viršenybės (teisėtumo) bei nepiktnaudžiavimo valdžia principams (2011 m. vasario 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶²-929/2011).

14. Šiame kontekste ne mažiau svarbu paminėti draudimo veikti *ultra vires* ir teisėtumo principo taikymo pavyzdį. Administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-745/2013 konstatuota, kad savivaldybės meras, priimdamas sprendimą įsteigti politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojo – savivaldybės mero patarėjo, pareigybę, kurio priėmimas priskirtas išimtinai šios savivaldybės tarybos kompetencijai, viršijo savo įgaliojimų ribas (2013 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-745/2013)

15. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje pažymi, kad tuo atveju, kai nustatoma, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas teisės aktą, veikė *be teisinio pagrindo ir viršijant kompetenciją*, tokio priimto akto motyvų vertinti nebereikia. Šiuo aspektu paminėtina, pavyzdžiui, administracinė byla Nr. A⁶⁰²-2555/2012, kurioje prieita prie išvados, kad Sveikatos apsaugos ministerija priimdama ginčijamą įsakymą – individualų administracinį aktą, privalomojo sveikatos draudimo sistemoje atliko sveikatos draudimą vykdančios institucijos funkcijas, nors ji nėra priskirta prie tokių institucijų. Byloje nustatyta, kad Sveikatos apsaugos ministerija, priimdama ginčijamą įsakymą, nevykdė jai pavestos funkcijos priimti norminį aktą sveikatos draudimo sistemoje. Dėl nurodytų motyvų laikyta, jog administracinis aktas yra priimtas be teisinio pagrindo ir viršijant savo kompetenciją, todėl šis aktas panaikintas pagrįstai. Bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija akcentavo, jog svarbu, kad administracinis aktas, kuris yra priimtas be teisinio pagrindo, negali būti pagrįstas teisės aktų reikalavimais ir motyvais, nes nėra teisės aktų, leidžiančių jį priimti, nėra teisės aktų, nustatančių tokio akto reikalavimus, jų priėmimo procedūrą, todėl negali būti veikiant *ultra vires* priimto administracinio akto teisėtų priėmimo motyvų. Dėl nurodytų priežasčių, teismo vertinimu, šios bylos išsprendimui neturi reikšmės viešojo administravimo subjekto motyvai, jog administracinio akto pagrindimas teisės normomis ir faktais nebūtinai turi būti nurodytas pačiame akte (žr. 2012 m. gruodžio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2555/2012).

16. Atskleidžiant teisėtumo principo turinį Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje reikia pastebėti ir tai, kad viešojo administravimo subjektai, taikydami įstatymo viršenybės principą, negali ignoruoti sisteminio teisės aiškinimo. Ši išvada padaryta administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-443/2013. Apžvelgiamoje byloje ginčas dėl atsakovo VĮ Registrų centras filialo atsisakymo išregistruoti trečiųjų asmenų nuosavybės teises. Byloje nustatyta, kad Vilniaus rajono apylinkės teismo sprendimu civilinėje byloje buvo patenkintas pareiškėjo teismui teiktas *actio Pauliana* ir 2007 m. liepos 24 d. dovanojimo sutartis, pagal kurią I. K. padovanojo savo tėvui ginčo žemės sklypą,

pripažinta negaliojančia bei taikyta restitucija – I. K. gražintas žemės sklypas. Šio teismo sprendimo pagrindu pareiškėjas prašė įregistruoti I. K. daiktines teises į ginčo žemės sklypą. Atsakovas atsisakymą įregistruoti motyvavo tuo, kad nebuvo pateiktas pagal teisės aktus būtinas dokumentas, patvirtinantis pareiškėjo teisę atstovauti trečiajam suinteresuotam asmeniui I. K. Nagrinėdamas šią bylą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas atkreipė dėmesį, jog nepaneigiant Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinto įstatymo viršenybės principo, viešojo administravimo subjektai, taikydami teisę, neabejotinai susiduria ir su teisės interpretavimu. Šiuo atžvilgiu reikia pažymėti, jog įgyvendinant teisės normas, teisė turi būti aiškinama sistemiškai. Jeigu tai nėra daroma, iškyla teisinių klaidų darymo galimybė. Vienas iš teismų sprendimų, kaip teisingumo vykdymo aktų, požymių yra jo privalomumas. Tai eksplicitiškai įtvirtina tiek ABTĮ 14 straipsnis, tiek Civilinio proceso kodekso 18 straipsnis, nustatantys, jog įsiteisėjęs teismo sprendimas, nutarimas ir nutartis yra privalomi visoms valstybės institucijoms, pareigūnams ir tarnautojams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms, kitiems fiziniams bei juridiniams asmenims ir turi būti vykdomas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje. Teisės teorija teismo sprendimo teisinę galią savo ruožtu netgi tapatina su ypatinga teisės normos veikimo forma, nes juk teismo sprendimas yra ir teisės normų taikymo aktas, ir valstybės valdžios aktas, bei postuluoja, jog teisinė galia susieja teismo sprendimo turinį su materialiuoju jo įgyvendinimu (žr. Irma Randakevičienė. Kai kurie teismo nuosprendžio sampratos probleminiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. 2009, p. 267). Atsižvelgdamas į tai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažino, jog atsakovas, savo dispozicijoje turėdamas Vilniaus rajono apylinkės teismo sprendimą ir sistemiškai aiškinaamas Registro įstatymo, Civilinio kodekso nuostatas, Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalį, nepagrįstai konstatavo, jog nagrinėjamu atveju registruoti nuosavybės teises į ginčo žemės sklypą *ratione personae* atžvilgiu turėjo tik I. K. (2013 m. kovo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-443/2013).

17. Įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia imperatyvai ypač aktualūs administracinio reglamentavimo srityje. Kaip rodo administracinių teismų praktika, jų pažeidimas ne kartą yra tapęs norminių administracinių aktų panaikinimo pagrindu. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas bylas dėl norminių administracinių aktų teisėtumo, yra pažymėjęs, kad Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1 punkto ir 6 straipsnio 2 dalies nuostatos suponuoja ne tik draudimą subjektui priimti norminio pobūdžio teisės aktus, jeigu tokia teisė (priimti norminio pobūdžio teisės aktus) jam nesuteikta įstatymu, bet ir pareigą priimant norminio pobūdžio aktus neviršyti įstatymų numatytų įgaliojimų (žr., pavyzdžiui, 2013 m. kovo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-747/2013; 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1128/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 77–78 p.). Viešojo administravimo subjektas, kuris turi teisę priimti norminius administracinius aktus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, šią teisę turi įgyvendinti įstatymų leidėjo suteiktos kompetencijos ribose (2013 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-880/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 228–242 p.). Remdamasis oficialia konstitucine doktrina, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pripažinęs, kad teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliotas priimti, tuo pačiu būtų pažeistas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas (2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-

4/2008, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 16, 2008; 2012 m. gegužės 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-12/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 83–90 p.). Jei norminėje administracinėje byloje nustatoma, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas norminį administracinį aktą, viršijo kompetenciją, vien tai yra pagrindas pripažinti skundžiamą aktą neteisėtu ir jį panaikinti. Konstatavęs, kad norminis administracinis aktas priimtas viršijant įstatymų suteiktą kompetenciją, teismas nebeprivalo tirti norminio administracinio akto teisėtumo kitais aspektais (žr., pavyzdžiui, 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1128/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 77–78 p.).

17.1. Dėl šių aspektų paminėtina, pavyzdžiui, administracinė byla Nr. A¹⁴⁶-1128/2013, kurioje buvo tiriamas savivaldybės tarybos akto, kuriuo patvirtintas Asmenų gyvenamosios vietos deklaravimo Vilniaus miesto savivaldybei nuosavybės teise priklausančioje gyvenamojoje patalpoje tvarkos aprašas, teisėtumas. Išanalizavusi teisinį reguliavimą, bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija konstatavo, kad savivaldybių viešojo administravimo subjektams nebuvo ir nėra suteikti įgaliojimai priimti Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymą įgyvendinančius norminius teisės aktus. Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad norminius administracinius aktus turi teisę priimti tik viešojo administravimo subjektai, turintys įstatymų numatytus įgaliojimus pagal savo kompetenciją. Minėtos nuostatos suponuoja ne tik draudimą subjektui priimti norminio pobūdžio teisės aktus, jeigu tokia teisė jam nesuteikta įstatymu, bet ir pareigą priimant norminio pobūdžio aktus neviršyti įstatymų nustatytų įgaliojimų. Savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba – Vietos savivaldos įstatymo prasme turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalies prasme atsakovas turi teisę priimti norminius administracinius aktus. Nagrinėjamu atveju ginčijamas sprendimas pripažintas neteisėtu ne dėl to, kad jį priėmė viešojo administravimo teisių ir pareigų neturintis subjektas, o dėl to, kad tokias teises ir pareigas turintis subjektas viršijo įstatymų suteiktą kompetenciją. Taigi tiriamas norminis administracinis aktas pripažintas prieštaraujančiu Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 daliai (žr. 2013 m. spalio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1128/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 77–78 p.).

17.2. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1917/2012, kurioje buvo vertinamas savivaldybės tarybos sprendimo uždrausti rūkyti viešose vietose atitinkamais požymiais (amžiumi) apibrėžtų asmenų grupei teisėtumas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, be kita ko, akcentavo, kad pagal viešojoje teisėje įtvirtintą principą, viešojo administravimo subjektams viskas, kas tiesiogiai neleista įstatymo, yra uždrausta. Kadangi įstatymų leidėjas Tabako kontrolės įstatymo 19 straipsnio 3 dalimi leido savivaldybių taryboms nustatyti tik vietas, kuriose uždrausta rūkyti, savivaldybės taryba ginčijamu sprendimu uždrausdama rūkyti viešose vietose atitinkamai asmenų grupei, nors tokių įgaliojimų jai nesuteikė įstatymų leidėjas, viršijo įstatymu suteiktą kompetenciją. Nors savivaldybė yra viešojo administravimo subjektas, kuris pagal Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 dalį turi teisę priimti norminius administracinius aktus įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, tačiau ši teisė turi būti įgyvendinama įstatymų leidėjo suteiktos kompetencijos ribose. Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos principas nėra absoliutus ir jis neatleidžia viešojo administravimo teises ir pareigas turinčio subjekto (savivaldybės tarybos) nuo pareigos laikytis visų kitų viešosios teisės principų, taip pat – teisėtumo princi-

po (2012 m. rugpjūčio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1917/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 70–86 p.).

17.3. Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui ne kartą yra tekę nagrinėti norminių administracinių aktų teisėtumo klausimus, kai viešojo administravimo subjektas ginčijamą aktą priima apskritai neturėdamas įgaliojimų. Administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1489/2013 konstatuota, kad nesant teisinio reglamentavimo, įtvirtinančio atsakovo savivaldybės tarybos teisę nustatyti mokesčių naujų darželių statybų išlaidoms padengti, atsakovas, ginčijamo sprendimo dalyje nustatydamas šį mokesčių, viršijo jam suteiktus įgaliojimus ir tuo pažeidė Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintą įstatymo viršenybės principą (2013 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1489/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 64–77 p.). Kitoje administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-500/2013 konstatuota, kad Kauno rajono savivaldybės tarybos sprendimo dalis, kuria Kauno rajono savivaldybės taryba patvirtino Kauno laisvosios ekonominės zonos specialųjį planą, neturėdama tam įgaliojimų, pažeisdama Vyriausybės nutarimo pavestą įgaliojimą šiuos veiksmus, t. y. specialiojo plano tvirtinimą, atlikti Kauno apskrities viršinininko administracijai, prieštarauja Teritorijų planavimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 3 punktui, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 punktui, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui, Vyriausybės nutarimo Nr. 580 2 punktui (2013 m. rugsėjo 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-500/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 62–63 p.).

18. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas įstatymo viršenybės principo taikymo kontekste dažnai akcentuoja iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylantį teisės aktų hierarchijos imperatyvą.

18.1. Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinį teisinės valstybės principą, ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, kad konstitucinis teisinės valstybės principas aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio, kad minėto konstitucinio principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose. Šio principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus, jis apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Juo turi būti vadovojamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. liepos 3 d. ir kt. nutarimai). Iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kykla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas, be kita ko, reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai ir kt.). Poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas). Poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes po-

įstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai). Toks teisės akto formos nesilaikymas, kai Konstitucija reikalauja, kad tam tikri santykiai būtų reguliuojami įstatymu, tačiau jie yra reguliuojami poįstatyminiu aktu (nepriklausomai nuo to, ar šiuos santykius koku nors aspektu reguliuoja dar ir įstatymas, su kuriame nustatyta teisiniu reguliavimu konkuruoja poįstatyminiame akte nustatytas teisinis reguliavimas, ar joks įstatymas šių santykių apskritai nereguliuoja), gali būti pakankamu pagrindu tokį poįstatyminį teisės aktą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai (2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu ar jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusių teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu. Kita vertus, tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja įstatyminio tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių reguliavimo, šie santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan. (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas). Kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukongretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. nutarimas). Tačiau (tai savo aktuose taip pat ne kartą yra pabrėžęs Konstitucinis Teismas) jokiomis aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad galima riboti asmens teises ir laisves, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (Konstitucinio Teismo 2009 m. spalio 8 d. nutarimas). Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje taip pat reglamentuojama, kad privalomus reikalavimus asmenims nustato tik įstatymai ar jų pagrindu priimti teisės aktai (**VAĮ 6 str. 4 d.**).

19. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas neretai savo praktikoje konstatuoja, kad jo tiriamas poįstatyminis teisinis reguliavimas neatitinka įstatymo (konkuruoja su juo), pažeidžia iš konstitucinės teisinės valstybės kylantį teisės aktų hierarchijos imperatyvą (šiais aspektais, žr., pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 17 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-12-143/2015; 2015 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1544-552/2015; 2015 m. spalio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1126-492/2015; 2015 m. spalio 7 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1107-492/2015; 2015 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1235-146/2015; 2015 m. gegužės 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-4-822/2015; 2015 m. balandžio 9 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-3-502/2015; 2015 m. kovo 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-9-662/2015; 2013 m. gruodžio 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²-22/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 35–44 p.; 2013 m. lapkričio 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2418/2013, Lietuvos vyriaus-

siojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 102–103 p.; 2013 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-9/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 114–136 p.).

19.1. Pavyzdžiui, byloje Nr. A²⁶¹-1683/2013 buvo tiriama Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintų Statinių tinkamos priežiūros taisyklių (toliau – ir Taisyklės) nuostatų teisėtumas. Ginčijamos nuostatos įtvirtino statinio naudotojo, bendrojo naudojimo objektų valdytojo tam tikras pareigas: t. y. pareigą „nuimti ir nuvalyti skelbimus nuo naudojamų ar administruojamų statinių ar jų dalių (sienų, durų, langų ir kt.)“ (7.1 p.); „neleisti įrengti išorinės reklamos, jei nepateikiamas Vilniaus miesto savivaldybės administracijos išduotas ir galiojantis leidimas įrengti išorinę reklamą“ (7.3 p.); „nedelsiant informuoti Vilniaus miesto savivaldybės administraciją, jei asmenys įrengia išorinę reklamą, nepateikę Vilniaus miesto savivaldybės administracijos išduoto ir galiojančio leidimo įrengti išorinę reklamą“ (7.4 p.); „tvarkyti, valyti, remontuoti, dažyti ir prižiūrėti statinių fasadus, nuvalyti ar uždažyti grafičius, užtikrinti estetiškai tvarkingą fasadų išvaizdą“ (7.5 p.), teisėtumą. Nagrinėdamas bylą Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, jog Taisyklių sąvokų apibrėžime statinio priežiūra yra įvardyta kaip Lietuvos Respublikos statybos ir kitų įstatymų bei kitų teisės aktų nustatytų techninių, organizacinių ir viešojo administravimo priemonių visuma, vykdančią statinio techninę priežiūrą ir statinio naudojimo priežiūrą. Pagal Statybos įstatymo 2 straipsnio 74 punktą, statinio priežiūra – šio ir kitų įstatymų bei kitų teisės aktų nustatytų techninių, organizacinių ir viešojo administravimo priemonių visuma, vykdančią statinio techninę priežiūrą ir statinio naudojimo priežiūrą, o pagal šio straipsnio 76 punktą, statinio naudojimo priežiūra – viešojo administravimo subjekto atliekama kontrolė, kurios tikslas – nustatyti, ar statinio techninė priežiūra atitinka šio ir kitų įstatymų bei kitų teisės aktų, taip pat normatyvinių statybos techninių dokumentų reikalavimus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, jog Taisyklių bendrųjų nuostatų skirsnis patvirtina, kad atsakovas, priimdamas Taisykles, rėmėsi teisės aktais, kurie nustato statinių techninę priežiūrą ir normatyvinių statybos techninių reikalavimų atitikimo kontrolę. Tačiau Taisyklėse nenurodoma, kurie teisės aktų straipsniai ar punktai statinių priežiūros srityje suteikia teisę savivaldybei nustatyti pareigas statinio naudotojams ir bendrojo naudojimo objektų valdytojams, todėl, vertindamas ginčijamų punktų teisėtumą, pirmosios instancijos teismas įvertino bendrą statinių priežiūros teisinį reguliavimą ir nustatė, kad atsakovas, pagal savo kompetenciją vykdydamas statinio priežiūros ar jo naudojimo priežiūrą, gali atlikti veiksmus tik pagal jam suteiktą kompetenciją ir teisės aktų, nustatančių statinių priežiūrą, ribose. Su tokia išvada apeliacinės instancijos teismas sutiko, nurodydamas, jog Taisyklėse nurodyti teisės aktai nesuteikė atsakovui galių nustatyti Taisyklių 7.1, 7.3, 7.4, 7.5 punktuose numatytas pareigas, o atsakovas savarankiškai pagal savo kompetenciją negalėjo nustatyti daugiau pareigų statinio naudotojams ir bendrojo naudojimo objektų valdytojams, nei nustatyta minėtais aukštesnės galios teisės aktais. Atsižvelgiant į tai, padaryta išvada, jog ginčytos Taisyklių nuostatos prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 1 punktui ir 6 straipsnio 2 daliai (žr. 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1683/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 103–123 p.).

20. Be to, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje dažnai pripažįstama, kad konkretūs teisiniai santykiai galėjo būti reguliuojami tik įstatymu, todėl jų surguliuojimas poįstatyminiame teisės akte yra neteisėtas (žr., pavyzdžiui, 2015 m. gegužės

21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-4-822/2015; 2015 m. balandžio 9 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-3-502/2015; 2015 m. kovo 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-9-662/2015; 2014 m. birželio 9 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁹²-10/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 55–66 p.; 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²-23/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 49–69 p.).

20.1. Šiuo aspektu gali būti paminėta, pavyzdžiui, administracinė byla Nr. I-4-822/2015, kurioje buvo vertinama, ar Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2000 m. birželio 27 d. įsakymu Nr. 258 patvirtintų Medžioklės Lietuvos Respublikos teritorijoje taisyklių nuostata, kurioje nustatyta, jog asmuo, paėmęs gyvūną, apie tai nepranešęs nustatyta tvarka, privalo atlyginti žalą gamtai, atitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintus teisinės valstybės, teisės aktų hierarchijos principus. Bylą nagrinėjusi išplėstinė teisėjų kolegija nurodė, kad ginčijamose nuostatose įtvirtintas draudimas pasisavinti medžioklės plotų vienetu rastus nugaišusius, per susidūrimą su transporto priemonėmis, žemės ūkio technika ar dėl kitų priežasčių žuvusius medžiojamuosius gyvūnus ar jų dalis, apie tai nepranešus medžioklės plotų naudotojui ir kompetentingoms institucijoms bei negavus iš jų leidimo. Ginčo nuostata įtvirtino, kad asmuo, pažeidęs minėtą draudimą, t. y. paėmęs medžiojamąjį gyvūną ir apie tai nepranešęs nustatyta tvarka, privalo atlyginti žalą gamtai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo vertinimu, tokiu būdu Aplinkos ministerija įtvirtino besąlygišką civilinės atsakomybės taikymą (pareigą atlyginti žalą gamtai), neatsižvelgiant į civilinei atsakomybei atsirasti teisiškai reikšmingų aplinkybių visumą. Tačiau, nustatydamą tokį teisinį reguliavimą, Aplinkos ministerija yra saistoma *inter alia* iš konstitucinio teisinės valstybės principo išplaukiančių teisėkūros subjektui keliamų reikalavimų.

Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje nustatyta, jog asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas. Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje nustatytą teisinį reguliavimą, yra konstatavęs, kad šioje dalyje yra „įtvirtinta įstatymų leidėjo pareiga išleisti įstatymą ar įstatymus, nustatančius žalos atlyginimą asmeniui už jam padarytą materialinę ir moralinę žalą“ (Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d. nutarimas). Konstitucinio Teismo 1997 m. sausio 20 d. nutarime konstatuota, kad Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje „aiškiai nurodoma, kokios teisės akto forma turi būti reguliuojamas materialinės ir moralinės žalos atlyginimas“ – tai turi būti padaryta įstatymu (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas). Išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, jog nors Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalies nuostata skirta asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimui, o nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje aktualus asmens padarytos žalos gamtai atlyginimo klausimas, tačiau iš minėtos Konstitucijos nuostatos bei Konstitucinio Teismo išaiškinimų matyti, kad žalos atlyginimo santykių, kurie *inter alia* yra susiję su žmogaus teisėmis, pareigomis bei jų įgyvendinimu, reguliavimui yra skiriama ypatinga reikšmė.

Taigi ginčijama Taisyklių nuostata Aplinkos ministerija poįstatyminiame teisės akte sureguliuavo žalos atlyginimo santykius, įtvirtindama teisinės atsakomybės taikymą (prievolę atlyginti žalą gamtai) asmeniui, paėmusiam nugaišusį ar žuvusį medžiojamąjį gyvūną ir apie tai nepranešusiam Taisyklėse nustatyta tvarka. Pripažinus, kad pareiga atlyginti žalą gamtai yra teisinės atsakomybės taikymas, t. y. asmens teisės iš esmės ribojanti poveikio priemonė, tokios atsakomybės taikymo pagrindai galėjo būti įtvirtinti tik

įstatyme. Taigi Aplinkos ministerijai poįstatyminiame teisės akte nustačius savarankišką asmens, pažeidusio Taisyklėse nustatytą draudimą, atsakomybės atsiradimo pagrindą, t. y. įtvirtinus teisinį reglamentavimą, kuris galėtų būti nustatytas tik įstatyme, buvo pažeistas konstitucinis teisinės valstybės principas ir iš šio principo bei kitų konstitucinių imperatyvų kylantys reikalavimai teisėkūros subjektams, *inter alia* teisės aktų hierarchijos principas. Nustačius, kad ginčijamas teisinis reguliavimas galėjo būti įtvirtintas tik įstatyme, o ne poįstatyminiame teisės akte, pripažinta, jog Aplinkos ministerija neturi kompetencijos reguliuoti ginčo teisinių santykių, kadangi įstatymus Lietuvos Respublikoje leidžia tik Lietuvos Respublikos Seimas (Konstitucijos 67 str. 2 p.) (žr. 2015 m. gegužės 21 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I-4-822/2015).

21. Svarbu pabrėžti, kad iš įstatymo viršenybės principo kylančius reikalavimus privalo atitikti tiek norminių administracinių aktų turinys, tiek ir šių aktų priėmimo procedūra. Ši išvada padaryta byloje Nr. I-4/2005, kurioje buvo vertinama Teisingumo ministro patvirtinta Sprendimų vykdymo instrukcija. Byloje nustatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu įgaliojo Teisingumo ministeriją, suderinus su Finansų ministerija, parengti ir patvirtinti Sprendimų vykdymo instrukciją. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šiuo aspektu pažymėjo, kad teisės akto projekto derinimui su kitu viešojo administravimo subjektu, kai šis derinimas atliekamas konkretaus aukštesniojo administravimo subjekto (šiuo atveju Lietuvos Respublikos Vyriausybės) įpareigojimo pagrindu, tenka didelė teisinė reikšmė. Jeigu Lietuvos Respublikos Vyriausybė individualiu teisės aktu paveda viešojo administravimo subjektams atlikti konkrečius veiksmus teisėkūros srityje, tai toks įpareigojimas šiems subjektams yra privalomas ir turi būti vykdomas. Vyriausybei individualiu atveju pavedus vienai ministerijai priimti teisės aktą tik suderinus jį su kita ministerija, darytina išvada, kad norminio administracinio akto išleidimas patenka ne vien į aktą turinčio išleisti subjekto veiklos sritį, bet ir į administravimo sritį to subjekto, su kuriuo būtina teisės aktą suderinti. Suderinimas reiškia ne tik pastangas pasiekti bendrą poziciją dėl teisės akto turinio, tačiau ir suderinimo fakto patvirtinimą bei atsakomybės už šį norminį aktą prisiėmimą. Toks suderinimas, kuris rengiant norminį aktą yra privalomas aukštesnės galios teisės aktų pagrindu, skiriasi nuo įprastinio išvadų, pastabų ir pasiūlymų apie teisės akto projektą pareiškimo, kurį teisės aktų rengimo procese atlieka įvairūs asmenys ir organizacijos – tiek viešojo administravimo subjektai, tiek suinteresuotos grupės, mokslo institucijos, ekspertai ir kt. Atitinkamos ministerijos kompetencijai priklausančiais klausimais įsakymus ir įsakymais patvirtintus kitus teisės aktus gali leisti tik ministrai, ir niekam kitam tokia teisė nėra suteikta (Vyriausybės įstatymo 26 str. 3 d. 5 p., Vyriausybės darbo reglamento 22 p.). Išleisdamas įsakymą, ministras jį pasirašo, taip prisiėmdamas ir atsakomybę už išleidžiamą teisės aktą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įpareigojimas ministerijai priimti teisės aktą suderinus su kita ministerija nereiškia, kad šis teisės aktas privalo būti bendras dviejų ministerijų aktas, tvirtinamas bendru dviejų ministrų įsakymu (Vyriausybės įstatymo 26 str. 3 d. 5 p.). Tačiau suderinimas, kuris šiuo atveju yra būtina sąlyga ginčijamam norminiam administraciniam aktui priimti, turi būti patvirtintas už atitinkamą valdymo sritį atsakingo ministro. Apžvelgiamu atveju ginčijamo norminio teisės akto teisėtumo tyrimo metu nustatytos aplinkybės suponavo išvadą, kad teisingumo ministro įsakymu patvirtinta Sprendimų vykdymo instrukcija nebuvo suderinta su Finansų ministerija, todėl pagal priėmimo tvarką ji prieštaravo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 4 d. nutarimo Nr. 816 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos civilinio

proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymą“ 1 punkto 3 papunkčiui. Kadangi priimant Sprendimų vykdymo instrukciją buvo pažeista Vyriausybės nutarimu nustatyta šio teisės akto priėmimo tvarka, Sprendimų vykdymo instrukcija prieštaravo ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 daliai. Šioje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat atkreipė dėmesį, kad norminių administracinių aktų rengimas patenka į viešosios teisės reglamentavimo sritį, o norminiais administraciniais aktais sprendžiami svarbūs, dažnai tiesiogiai veikiantys asmenų teises ir pareigas klausimai. Dėl to, siekiant užtikrinti kokybišką, aukštus žmogaus teisių apsaugos standartus atitinkančią teisės aktų leidybą, teisėkūros subjektams tenka pareiga tinkamai ir detaliam reglamentuoti norminių administracinių aktų rengimo ir priėmimo procedūras (šiuo aspektu žr. 2005 m. spalio 28 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹-4/2005, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 8, 2005).

22. Teisėkūros, kurioje būtina remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija, ir įstatymo viršenybės principo santykis atskleistas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo norminėje administracinėje byloje Nr. I-9-261/2016. Šioje byloje išplėstinė teisėjų kolegija tyrė Pataisos įstaigų vidaus tvarkos taisyklių normos teisėtumą ta apimtimi, kuria suteikiami įgaliojimai Kalėjų departamentui direktoriui nustatyti nuteistiesiems perduotų ar išgytų kompiuterių tikrinimo tvarką. Pareiškėjo teigimu, Teisingumo ministerija negalėjo Pataisos įstaigų vidaus tvarkos taisyklėse suteikti įgaliojimų Kalėjų departamentui nustatyti nuteistųjų naudojimosi kompiuteriais tvarkos, kadangi tokios galimybės nenumato Bausmių vykdymo kodeksas. Analizuodama kilusius klausimus, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog nėra paneigta galimybė įgalinti atitinkamą instituciją reguliuoti tam tikrus santykius ar vykdyti atitinkamas funkcijas, laikantis reikalavimo, jog tai gali būti pavedama tik tokiai institucijai, kuri vykdo tokias funkcijas ir (arba) turi tokius kitus įgaliojimus, susijusius su jai priskirtų funkcijų vykdymu (t. y. tokios institucijos funkcijos yra artimos pavedamoms funkcijoms) (žr. *mutatis mutandis* Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimą, taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 4 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-4/2013). Atsižvelgusi į Kalėjų departamentą veiklos sritį, tikslus bei funkcijas, išplėstinė teisėjų kolegija darė išvadą, jog Teisingumo ministerija, kuriai pagal Bausmių vykdymo kodekso 96 straipsnio 2 dalį buvo suteikti įgaliojimai nustatyti kompiuterių techninius parametrus ir naudojimosi jais tvarką, turėjo teisinį pagrindą pavesti Kalėjų departamentui (Teisingumo ministerijai pavaldžiai įstaigai) nustatyti nuteistiesiems leistinių turėti daiktų – kompiuterių – techninius parametrus ir naudojimosi jais tvarką. Apibendrinant padaryta išvada, kad ginčijamos nuostatos neprieštaravo konstituciniam teisinės valstybės principui, Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintam įstatymo viršenybės principui ir Bausmių vykdymo kodekso normoms (žr. 2016 m. kovo 10 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-9-261/2016).

IV.3. Objektyvumo principas

(VA| 3 str. 1 d. 2 p.)

23. Vienas iš demokratinės valstybės administravimo principų, įtvirtintų Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 2 punkte, yra *objektyvumo principas*. Jis

reiškia, kad sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs.

24. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad laikantis objektyvumo principo viešojo administravimo subjekto sprendimai turi atitikti tikrąsias faktines aplinkybes, kurios nustatomos išaiškinus visas aplinkybes, turinčias reikšmės priimant sprendimą ir kritiškai, nešališkai vertinant įrodymus (šiais aspektais žr. 2010 m. lapkričio 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1486/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010; 2014 m. balandžio 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1010/2014). Įstatymo viršenybės ir objektyvumo principai lemia viešojo administravimo subjekto pareigą priimant sprendimus veikti pagal teisės aktuose jiems nustatytas teises ir pareigas, bei savo sprendimą pagrįsti tokiu būdu, jog nekiltų abejonių dėl šio sprendimo rezultato (2015 m. rugsėjo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2494-438/2015).

25. Svarbu pabrėžti, kad objektyvumo kriterijus pagal VAĮ 3 straipsnio 2 punktą yra taikomas viešojo administravimo veiklai, viešajam reglamentavimui, kaip procesui, o ne konkrečios teisės normos turiniui (2013 m. lapkričio 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴²-14/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 10–25 p.).

26. Dėl objektyvumo principo pažeidimo žr., pavyzdžiui, tokius Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo procesinius sprendimus:

26.1. 2010 m. lapkričio 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1486/2010, kuriame konstatuota, kad Nacionalinės mokėjimų agentūros prie Žemės ūkio ministerijos sprendimas, kuriuo pareiškėjui nesuteikta parama (nes nepateiktas mokėjimo prašymas), nepagrįstas nei faktiniu, nei teisiniu aspektais, taip pažeidžiant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme įtvirtintus teisėtumo ir objektyvumo principus.

26.2. 2015 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1266-624/2015, kurioje konstatuota, kad Aplinkos projektų valdymo agentūra, priimdama ginčijamą įsakymą dėl finansinės paramos grąžinimo, nesant tam jokio faktinio pagrindo, pakeitė Aplinkos ministerijos pažeidimo tyrimo metu padarytas išvadas tuo aspektu, kad konstatavo Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimą padarius ne Aplinkos projektų valdymo agentūrą, t. y. save, o projekto vykdytoją, įsakyme nurodė kitą nei Aplinkos ministerijos išvadoje projekto vykdytojo grąžintinų lėšų teisinį pagrindą, tuo pažeisdama objektyvumo principą (VAĮ 3 str. 2 p.).

26.3. 2014 m. gegužės 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-426/2014, kurioje spręstas klausimas dėl individualaus administracinio akto, kuriuo statutinis valstybės tarnautojas perkeltas į žemesnes pareigas vadovaujantis pareigūnų atestacinės komisijos išvada, teisėtumo. Nutartyje pažymėta, kad atestuojamo pareigūno tiesioginio vadovo, patekusio išvadą, kad pareigūnas netinka eiti pareigų, dalyvavimas atestacinės komisijos sudėtyje prieštarauja *inter alia* objektyvumo principui, kuris reiškia, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs.

26.4. 2012 m. balandžio 30 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1978/2012, kuriame spręstas klausimas dėl atsakovo pareigos mokėti vietinę rinkliavą. Byloje nustatyta, jog nagrinėjamu atveju nebuvo tinkamai įteiktas mokėjimo pranešimas apie apskaičiuotą mokėtiną rinkliavą. LVAT konstatavo, kad pareiškėjas, netinkamai

pranešdamas atsakovui apie mokėtiną rinkliavą, pažeidė viešojo administravimo principus – pranešimas apie vietinės rinkliavos mokėjimą buvo teikiamas neįvertinus objektyvių, viešai prieinamų duomenų. Tinkamas pranešimo neįteikimas apribojo atsakovo teises pasinaudoti lengvata, jo teisės liko neįgyvendintos dėl neefektyvaus pareiškėjo elgesio. Savo veiksmais suvaržydamas atsakovo teisę kreiptis dėl lengvatos taikymo, iš karto kreipdamasis į teismą dėl rinkliavos priteisimo, ėmėsi neproporcingų priemonių. T. y. pareiškėjas, nors ir siekdamas teisėto tikslo, nesiėmė tų priemonių, kurių privalėjo imtis (tinkamai įteikti pranešimą), bei ėmėsi veiksmy, kurių būtinumas konkrečiu atveju nepagrįstas. Pareiškėjo reikalavimo tenkinimas byloje, kai pranešimas apie rinkliavos mokėjimą nebuvo tinkamai įteiktas, bei atsakovui nebuvo sudarytos galimybės kreiptis dėl lengvatos taikymo, prieštarautų tiek gero viešojo administravimo principams, tiek teisingumo bei protingumo kriterijams. Formalus atsakovo prievolės mokėti rinkliavą vertinimas, neatsižvelgiant į viešojo administravimo subjekto elgesio turininguosius elementus, pažeidžia atsakovo teises į gerą viešąjį administravimą, grindžiamą Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje numatytais principais, nagrinėjamu atveju – objektyvumo, efektyvumo bei proporcingumo. Prašymas priteisti vietinę rinkliavą netenkintas.

IV.4. Proporciningumo principas

(VAĮ 3 str. 1 d. 3 p.)

27. Konstitucinis proporcingumo principas, kaip vienas iš konstitucinio teisinės valstybės principo elementų, reiškia, kad teisės aktuose numatytos priemonės turi atitikti teisėtus ir visuomenei svarbius tikslus, šios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir jos neturi varžyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. spalio 31 d. nutarimai).

28. Pastebėtina, jog *proporciningumo principas* įtvirtintas ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje kaip vienas iš viešojo administravimo principų, kuriais savo veikloje turi vadovautis viešojo administravimo subjektai. Proporciningumo principas reiškia, kad administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus (VAĮ 3 str. 1 d. 3 p.). Proporciningumo principas, be kita ko, įtvirtintas ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnyje kaip teisėkūros principas, išreiškiantis imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Šis principas reiškia, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti.

29. Proporciningumo principas taip pat yra vienas iš bendrųjų Europos Sąjungos teisės principų ir pagal jį reikalaujama, kad Europos Sąjungos teisės nuostata nustatytos priemonės būtų tinkamos atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti (*inter alia* Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. gegužės 12 d. sprendimo *Liuksemburgas prieš Parlamentą ir Tarybą*, C-176/09, 61 p., 2012 m. kovo 13 d. sprendimo *Melli Bank prieš Tarybą*, C-380/09 P, 52 p.). Šis principas reikalauja, kad institucijos, priėmusios administracinę aktą, galėtų teisme įrodyti, jog aktas buvo priimtas veiksmingai pasinaudojant savo diskrecija, kuri reika-

lauja atsižvelgti į visus šioje situacijoje, kurią šiuo aktu siekiama reglamentuoti, svarbius duomenis ir aplinkybes. Šios institucijos bent turi galėti pateikti bei aiškiai ir nedviprasmiškai išdėstyti bazinius duomenis, į kuriuos turėjo būti atsižvelgta pagrindžiant ginčijamas šio akto priemones ir nuo kurių priklausė jų diskrecijos įgyvendinimas (pavyzdžiui., Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2006 m. rugsėjo 7 d. sprendimas byloje *Ispanija prieš Europos Tarybą*, Nr. C-310/04, 122–123 p.).

30. Europos Žmogaus Teisių Teismas, taikydamas ir aiškindamas Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, taip pat vertina, ar yra išlaikomas proporcingas pasirinktų priemonių ir siekiamo teisėto tikslo santykis, t. y. ar egzistuoja protinga pusiausvyra tarp siekiamo tikslo ir taikomų priemonių (pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 2006 m. birželio 20 d. sprendimas byloje *Zarb Adami prieš Maltą* (pareiškimo Nr. 17209/02), 72 p., 2010 m. kovo 29 d. sprendimas byloje *Depalle prieš Prancūziją* (pareiškimo Nr. 34044/02), 83 p.). Pažymėtina, kad pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, valstybėms paprastai suteikiama nuožiūros laisvė nustatant tam tikras priemones, tačiau valstybių veiksmai neturi daryti tokio poveikio konkrečiai teisei, kad paneigtų šios teisės veiksmingumą ir pačią jos esmę (pavyzdžiui, Europos Žmogaus Teisių Teismo 2002 m. balandžio 9 d. sprendimas byloje *Podkolzina prieš Latviją* (pareiškimo Nr. 46726/99), 33 p., 2010 m. kovo 23 d. sprendimas byloje *Cudak prieš Lietuvą* (pareiškimo Nr. 15869/02), 55 p.).

31. Kaip parodo apžvelgta Lietuvos vyriausiojo administracinio praktika, proporcingumo principas yra reikšmingas tiek vertinant viešojo administravimo subjekto priimtus individualius administracinius aktus, ypač susijusius su sankcijų skyrimu ir asmenų teisių bei laisvių ribojimu, tiek – norminius administracinius aktus.

31.1. Individualių administracinių aktų srityje proporcingumas yra reikšmingas paskirtų ekonominių sankcijų patikros kriterijus. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1050/2013 teismas proporcingumo principą taikė, vertindamas ekonominių sankcijų paramos už deklaruotus žemės ūkio naudmenų ir pasėlių plotus gavėjui taikymo pagrįstumą. Vertindamas paskirtos sankcijos proporcingumą, teismas vertino, ar sankcija atitinka teisėtą ir visuomenei svarbų tikslą, ar ji nėra aiškiai neproporcinga ir nevaržo pareiškėjo teisių ir laisvių daugiau, nei būtina nurodytiems tikslams pasiekti, ar sankcijos pritaikymas sukels pareiškėjui neproporcingas pasekmes arba itin žymiai atsilieps jo materialinei padėčiai. Atlikus šį vertinimo testą, proporcingumo principo pažeidimo nagrinėjamu atveju nenustatyta (žr. 2013 m. liepos 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1050/2013; dėl proporcingumo principo pažeidimo sankcijų taikymo srityje taip pat žr. 2013 m. gruodžio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-2046/2013; dėl proporcingumo principo pažeidimo sankcijų už alkoholio kontrolės taisyklių nesilaikymą žr. 2012 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶³-1221/2012; 2011 m. rugsėjo 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2814/2011).

31.2. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas normines bylas, ne kartą konstatavo proporcingumo principo pažeidimą ir šiuo pagrindu panaikino norminį administracinį aktą (jo dalį). Pavyzdžiui, byloje Nr. I²⁶¹-2/2013 išplėstinė teisėjų kolegija padarė išvadą, jog Lietuvos dziudo federacijos vykdomojo komiteto sprendimas ta apimtimi, kuria nutarta, jog dziudo sportininkai, tarifikuoti dziudo grupėse, ir sudalyvavę kitų sporto šakų varžybose (sambo, alyš, kuraš) bus diskvalifikuoti metams laiko (nebus leidžiama dalyvauti Lietuvos dziudo federacijos vykdomose varžybose), o sportininkai, nesilaikantys šio Lietuvos dziudo federacijos vykdomojo komiteto nutarimo piktybiškai

ar dar kartą, bus diskvalifikuoti visam laikui, prieštarauja konstituciniam proporcingumo principui. Teisėjų kolegijos nuomone, sprendime numatytos pasekmės (sportininko diskvalifikavimas) yra neproporcinga priemonė siekiant Lietuvos dziudo federacijos nurodytų tikslų, kadangi akivaizdžiai per daug riboja tokių sportininkų galimybes dalyvauti atitinkamose šios federacijos Lietuvoje rengiamose (organizuojamose) varžybose, čempionatuose ar kituose renginiuose, siekti juose geresnių sporto rezultatų, įvertinus, be kita ko, aplinkybę, jog būtent Lietuvos dziudo federacija, kaip vienintelė pripažinta sporto (šakos) federacija, yra kompetentinga organizuoti reikšmingiausias Lietuvos mastu sporto renginius (žr. 2013 m. vasario 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-2/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 43–57 p.; dėl proporcingumo principo pažeidimo taip pat žr. 2015 m. gruodžio 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015; 2012 m. gruodžio 18 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵²-23/2012; 2015 m. balandžio 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1154-502/2015 ir kt.).

IV.5. Tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo principai

(VAĮ 3 str. 1 d. 5–7 p.)

32. Reikia pažymėti, kad viešojo administravimo subjektų bendradarbiavimas yra paremtas *tarnybinės pagalbos principu*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, rengdami administracinius sprendimus, prireikus teikia vienas kitam reikalingą informacinę ir kitokią pagalbą (**VAĮ 3 str. 1 d. 5 p.**; 2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Išsamiau tarnybinės pagalbos teikimas (teikimo / neteikimo atvejai, teikimo ypatumai) detalizuojamas Viešojo administravimo įstatymo penktajame skirsnyje (37–40 str.).

32. *Efektyvumo principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesnėmis sąnaudomis (**VAĮ 3 str. 1 d. 6 p.**).

32.1. Apžvelgtoje administracinių teismų praktikoje dėl šio principo taikymo pasisakoma retai. Vis dėlto, pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. I⁵⁵⁶-1/2012, be kita ko, ir šio principo atžvilgiu buvo kvestionuojamas norminio administracinio akto dalies teisėtumas (žr. 2012 m. kovo 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵⁶-1/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 58–70 p.). Be to, šiuo principu remiamasi ir kaip teisiniu instrumentu, pagrindžiančiu teismo pateikiamą teisės aiškinimą (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2003/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 364–377 p.).

33. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 7 punkte įtvirtintas *subsidiarumo principas*, kuriuo savo veikloje privalo vadovautis viešojo administravimo subjektai, reiškia, kad šių subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi.

33.1. Pažymėtina, kad subsidiarumo principu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje paprastai yra grindžiamas gautų asmenų prašymų persiuntimas kompetentingai institucijai (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1291-624/2015).

IV.6. „Vieno langelio“ principas

(VAĮ 3 str. 1 d. 8 p.)

34. „Vieno langelio“ principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas, neįpareigodamas tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusį asmenį (VAĮ 3 str. 1 d. 8 p.).

35. Kaip matyti iš šio principo turinio, jis apima du esminius aspektus: pirma, asmens kreipimosi išnagrinėjimą iš esmės vienoje darbo vietoje bei, antra, viešojo administravimo subjekto savarankiškai atliekamą informacijos susirinkimą.

35.1. Pirmasis aspektas (asmens kreipimosi išnagrinėjimas iš esmės vienoje darbo vietoje) buvo aktualus, pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-552/2014. Šioje byloje ginčas kilo dėl to, ar tinkamai buvo atsakyta į pareiškėjo prašymą dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo sutarties koregavimo, adresuotą savivaldybės administracijos Miesto plėtros departamentui. Byloje nustatyta, kad Miesto plėtros departamento vyriausioji specialistė pareiškėjui elektroniniu laišku atsakė į pareiškėjo pateiktą prašymą, nurodydama, kad pagal savo užimamas pareigas (kompetenciją) negali koreguoti visiems pareiškėjams taikomų vienodų sutarties sudarymo sąlygų, todėl prašė pareiškėjo kreiptis į aukštesnę institucijos vadovybę arba į Vilniaus miesto savivaldybės Teisės departamentą dėl išimtinių sąlygų sutarčiai taikymo. LVAT vertinimu, iš nagrinėjamu atveju taikomo „vieno langelio“ principo akivaizdu, kad vyriausioji specialistė, gavusi tinkamą prašymą (kadangi byloje nėra jokių duomenų, jog prašymą buvo atsisakyta priimti ar nustatyti jo trūkumai), turėjo jį užregistruoti, o nustačiusi, kad prašymo turinys negali būti priskirtas jos kompetencijai, neturėjo teisės nurodyti asmeniui, kur jam kreiptis, kad jo prašymas būtų išnagrinėtas, o jo prašymą persiųsti tiesiogiai šį klausimą įgaliojamam spresti subjektui, pareiškėjui nurodant, kad jo prašymas yra perduotas ir paaiškinti tokios procedūros priežastis. Atsižvelgęs į tai, kad pagal Prašymų nagrinėjimo taisykles atsakymai į prašymą parengiami atsižvelgiant į prašymo turinį ir įvertinęs vyriausiosios specialistės raštą, LVAT konstatavo, kad atsakovas pareiškėjui nepateikė atsakymo įstatymo nustatyta tvarka (2014 m. vasario 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-552/2014; dėl „vieno langelio“ principo nesilaikymo taip pat žr., 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013).

35.2. Antrasis aspektas (savarankiškai viešojo administravimo subjekto atliekamas informacijos susirinkimas) neteisminėje administracinėje procedūroje taip pat aktualus. Pavyzdžiui, 2015 m. rugsėjo 8 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-2494-438/2015 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad mokesčių administratorius, be kita ko, vadovaudamasis „vieno langelio“ principu, nustatęs, jog yra abejonių dėl pareiškėjo prašomos permokos, dėl reikiamos informacijos kreipėsi į Alytaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato Varėnos rajono policijos komisariatą ir ją gavo. Gauta informacija sąlygojo priimtą mokesčio administratoriaus sprendimą.

IV.7. Lygiateisiškumo principas

(Konstitucijos 29 str.; Konvencijos 14 str.; VA| 3 str. 1 d. 9 p.)

36. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtinta, jog įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams visi asmenys lygūs. Žmogaus teisių negalima varžyti ir teikti jam privilegijų dėl jo lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės padėties, tikėjimo, įsitikinimų ar pažiūrų.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje pažymi, kad šiame straipsnyje yra įtvirtintas visų asmenų lygybės įstatymui, teismui ir kitoms valstybės institucijoms ar pareigūnams principas. Jo turi būti laikomasi ir leidžiant įstatymus, ir juos taikant, ir vykdant teisingumą. Šis principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pačius faktus savavališkai vertinti skirtingai (Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog visų asmenų lygybės pagal įstatymą principas – tai demokratinės visuomenės pagrindas. Asmenų lygybės principas gali būti apibūdinamas kaip nediskriminacija. Diskriminacija paprastai suprantama kaip asmens ar asmenų grupės padėties kitų asmenų atžvilgiu pakeitimas be objektyviai pateisinamo pagrindo. Tačiau tam tikrais atvejais, t. y. esant pakankamai motyvuotam ir pagrįstam reikalui, įstatymu atskiroms subjektų grupėms galima nustatyti specialų teisinį statusą ar įtvirtinti tam tikrus teisinės padėties ypatumus (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas). Šis principas reikalauja, kad teisėje pagrindinės teisės ir pareigos būtų įtvirtintos visiems vienodai; šis principas reiškia žmogaus prigimtines teises būti traktuojamam vienodai su kitais, įpareigoja vienodus faktus vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai, bet nepaneigia to, kad įstatymu gali būti nustatytas nevienodas teisinis reguliavimas tam tikrų asmenų kategorijų, esančių skirtingose padėtyse, atžvilgiu. Lygybės principas pažeidžiamas, kai tam tikra grupė asmenų, kuriems yra skiriama teisės norma, palyginti su kitais tos pačios normos adresatais, yra kitaip traktuojama, nors tarp tų grupių nėra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad toks nevienodas traktavimas būtų objektyviai pateisintinas (Konstitucinio Teismo 1996 m. lapkričio 20 d. nutarimas, 2012 m. birželio 29 d. nutarimas, 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas ir kt.).

37. Remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad vertinant, ar tam tikru teisiniu reguliavimu nėra pažeidžiamas asmenų lygiateisiškumo principas, pirmiausia būtina identifikuoti tam tikrų subjektų (jų grupių) nevienodą (diferencijuotą) teisinį reguliavimą, o tai identifikavus – vertinti, ar toks skirtingas teisinis reguliavimas yra nustatytas pagrįstai (t. y. ar asmenys ar objektai, kuriems taikomas skirtingas teisinis reguliavimas, pasižymi tokiais teisinės padėties skirtumais, dėl ko toks diferencijuotas teisinis reguliavimas būtų objektyviai pateisinamas, ar tokiu skirtingu teisiniu reguliavimu siekiama pozityvių, visuomeniškai reikšmingų tikslų ar jei tai susiję su reguliuojamų visuomeninių santykių ypatumais (žr., pavyzdžiui, 2015 m. gruodžio 15 d. nutartį administracine byloje Nr. A-1544-552/2015).

38. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 14 straipsnis taip pat įtvirtina diskriminacijos uždraudimą – „Naudojimasis šioje Konvencijoje nustatytomis teisėmis ir laisvėmis yra užtikrinamas be jokios diskriminacijos dėl asmens

lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių ar kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitais pagrindais“. Europos Žmogaus Teisių Teismas, aiškindamas Konvencijos 14 straipsnį, yra nurodęs, kad jis saugo asmenis, kurie yra analogiškose situacijose, nuo diskriminuojamai skirtingo jų traktavimo (žr., pavyzdžiui, 1986 m. liepos 8 d. sprendimą byloje *Lithgow ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimų Nr. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81). Diskriminacija pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką reiškia, kad analogiškose ar labai panašiose situacijose vieni asmenys yra vertinami palankiau nei kiti asmenys ir kad šis atskyrimas neturi jokio objektyvaus ir pagrįsto pateisinimo. Pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką nediskriminavimo principas nedraudžia skirtingo asmenų traktavimo tada, kai egzistuoja iš esmės skirtingos faktinės aplinkybės ir kurios, atsižvelgiant į viešąjį interesą, reikalauja, jog būtų teisingas balansas tarp visuomenės interesų apsaugos ir Konvencijos garantuojamų teisių bei laisvių (2006 m. birželio 20 d. sprendimas byloje *Zarb Adami prieš Maltą*, pareiškimo Nr. 17209/02, 71–73 p.). Be to, ne tik nėra draudžiama tam tikrų grupių asmenų traktuoti skirtingai, siekiant ištaisyti faktinę nelygybę, tačiau netgi tam tikromis aplinkybėmis tokios faktinės nelygybės neištaisymas skirtingu traktavimu gali būti savaime Konvencijos pažeidimas (2000 m. balandžio 6 d. sprendimas *Thlimmenos prieš Graikiją*, pareiškimo Nr. 34369/97, 44 p.; 2002 m. balandžio 29 d. sprendimas *Pretty prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 2346/02, 88 p.). Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos 2012 m. birželio 26 d. sprendime byloje *Kurić ir kiti prieš Slovėniją* (pareiškimo Nr. 26828/06, 390–396 p.) išaiškinta, jog siekiant įvertinti, ar nebuvo pažeistas nediskriminavimo principas, turi būti iš esmės atsakyta į šiuos klausimus: 1) Ar asmenys, esantys iš esmės panašiose ar vienodose padėtyse, buvo skirtingai vertinami? 2) Ar toks skirtingas traktavimas yra objektyvus ir pateisinamas? Pažymėtina, jog objektyviu ir pateisinamu skirtingas traktavimas laikytinas, jei jis turi teisėtą tikslą ir jo siekiama proporcingomis priemonėmis (pvz., 1996 m. rugsėjo 16 d. sprendimas byloje *Gaygusuz prieš Austriją*, pareiškimo Nr. 17371/90, 42 p.). Priemonės teismas vertins kaip proporcingas, jei jos yra pagrįstos, tinkamos, būtinos. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką įrodinėjant Konvencijos 14 straipsnio pažeidimą, pareiškėjui tenka pareiga įrodyti skirtingo reguliavimo asmenims taikymą, o valstybė turi įrodyti, jog toks reguliavimas buvo pateisinamas (sprendimas byloje *d. H. ir kiti prieš Čekijos Respubliką*, pareiškimo Nr. 57325/00, 138 p.; 2005 m. gruodžio 13 d. sprendimas *Timishev prieš Rusiją*, pareiškimų Nr. 55762/00 ir 559747/00, 57 p.). Nustatęs, jog byloje nėra pateikta nevienodą reguliavimą pateisinančių argumentų, Europos Žmogaus Teisių Teismas savo praktikoje tokį reguliavimą pripažįsta diskriminaciniu (2006 m. birželio 20 d. sprendimas byloje *Zarb Adami prieš Maltą*, pareiškimo Nr. 17209/02, 82–83 p.).

39. Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką diskriminacijos draudimo principas yra pripažintas priklausančiu pagrindinėms teisėms, kurios yra bendrųjų Europos Sąjungos teisės principų sudėtinė dalis (2006 m. liepos 11 d. sprendimas byloje *Sonia Chacón Navas prieš Eurest Colectividades SA.*, C-13/05, 56 p.). Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nediskriminavimo principą apibrėžia kaip tokį, pagal kurį „panašios aplinkybės negali būti vertinamos skirtingai, o skirtingos aplinkybės – vienodai, jeigu toks požiūris nėra pateisinamas objektyviomis priežastimis“ (1995 m. vasario 14 d. sprendimas byloje *Finanzamt Köln-Altstadt prieš Roland Schumacker*, C-279/93, 30 p.; 1998 m. birželio 17 d. sprendimas byloje *Kathleen Hill ir Ann Stapleton prieš The Revenue*

Commissioners ir Department of Finance, C-243/95, 22 p.).

40. Lygiateisiškumo principo svarbą viešajame administravime parodo ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnis, įvirtinantis viešojo administravimo subjektų pareigą laikytis šio principo. Vadovaujantis Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 9 punktu, *lygiateisiškumo principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi atsižvelgti į tai, kad įstatymui visi asmenys lygūs, ir negali varžyti jų teisių ar teikti jiems privilegijų dėl jų lyties, rasės, tautybės, kalbos, kilmės, socialinės ir turinės padėties, išsilavinimo, religinių ar politinių pažiūrų, veiklos rūšies ir pobūdžio, gyvenamosios vietos ir kitų aplinkybių.

41. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika atskleidžia, jog lygiateisiškumo principas ypač reikšmingas, vertinant norminių administracinių aktų teisėtumą, tai yra administracinio reglamentavimo srityje. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra konstatavęs, kad norminis administracinis aktas pažeidžia lygiateisiškumo principą ir pripažino šį aktą (jo dalį) neteisėtu (žr., pavyzdžiui, 2013 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1489/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 26, 2013, 64–77 p.; 2013 m. balandžio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-597/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 226–228 p.; 2015 m. gruodžio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1544-552/2015; 2013 m. birželio 18 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-16/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 146–170 p.).

41.1. Vienas reikšmingiausių lygiateisiškumo principo taikymo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pavyzdžių yra norminio administracinio akto patikros byla dėl lietuvių kalbos egzamino tvarkos teisėtumo. Administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-16/2013 vertintas švietimo ministro įsakymo 3 punkto, pagal kurį buvo nustatyta skirtinga lietuvių kalbos ir literatūros egzamino rašinio apimtis lietuvių kalba ir tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams, teisėtumas. Išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje pažymėjo, kad atsižvelgiant į tai, jog lietuvių kalba ir tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams ginčijamo įsakymo 3 punktu buvo nustatyta skirtinga lietuvių kalbos ir literatūros egzamino rašinio apimtis, galima teigti, kad reguliavimas moksleivių atžvilgiu buvo akivaizdžiai skirtingas. Be to, dėl aplinkybės, jog ginčijamo įsakymo 3 punktu buvo įtvirtintas skirtingas paminėtų moksleivių grupių traktavimas, ginčas byloje nekyla. Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija darė išvadą, jog nagrinėjamu atveju yra būtina įvertinti, ar toks skirtingas traktavimas yra objektyvus ir pateisinamas, tai yra, ar tarp paminėtų moksleivių grupių yra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumų, kad jis būtų objektyviai pateisinamas. Ginčijamo įsakymo 3 punktui neatitinkant objektyvumo ir pateisinamumo kriterijų, turėtų būti konstatuotas nediskriminavimo principo, įtvirtinto Konstitucijos 29 straipsnyje, pažeidimas. Išplėstinė teisėjų kolegija, be kita ko, atkreipė dėmesį, kad būtent ginčijamo įsakymo 3 punktą priėmusiam subjektui tenka įrodinėjimo našta pagrįsti, jog reguliavimas atitinka paminėtus kriterijus ir todėl yra teisėtas.

Tiek Konstitucinio Teismo, tiek Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje, vertinant skirtingo reguliavimo tam tikroms asmenų grupėms pateisinamumą, turi būti nustatyta, ar toks reguliavimas turi teisėtą tikslą, ar juo įtvirtinamos normos iš esmės atitinka teisės akto paskirtį ir tikslą. Išplėstinės teisėjų kolegijos vertinimu, Švietimo ir mokslo ministerija šiuo atveju savo atsiliepime pagrindė, jog ginčijamo įsakymo 3 punktas,

kuriuo buvo palengvintos lietuvių kalbos ir literatūros egzamino sąlygos tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams, atitinka teisės akto paskirtį – laiduoti tautinėms mažumoms lygias galimybes laikant lietuvių kalbos ir literatūros brandos egzaminą, ir tikslą – palengvinti lietuvių kalbos ir literatūros brandos egzaminą tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams, atsižvelgiant į faktinį jų mokymuisi skirtų valandų skaičių. Toks ginčijamo įsakymo 3 punkto priėmimo tikslas iš esmės vertintinas kaip teisėtas, atitinkantis nacionalinių ir tarptautinių teisės aktų nuostatas dėl tautinių mažumų teisių apsaugos bei būtinumo imtis priemonių visapusiškai ir veiksmingai lygybei tarp tautinei mažumai ir tautinei daugumai priklausančių asmenų skatinti.

Išplėstinė teisėjų kolegija toliau pažymėjo, jog ginčijamo įsakymo 3 punkto atitikčiai nediskriminavimo principui įvertinti taip pat būtina patikrinti, ar paminėto teisėto tikslo buvo siekiama proporcingomis priemonėmis, ar ginčijamo įsakymo 3 punktas buvo pagrįstas. Kaip yra ne kartą išaiškinęs Konstitucinis Teismas, skirtingas reguliavimas tam tikroms asmenų grupėms yra nediskriminacinis tik tuo atveju, jei tarp tų grupių yra tokio pobūdžio ir tokios apimties skirtumai, kad toks nevienodas traktavimas yra objektyviai pateisinamas. Taigi ginčijamo įsakymo 3 punkte įtvirtintas reguliavimas turėjo būti priimtas tik įvertinus, ar juo nustatomos lengvatos tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams yra proporcingos jų ir lietuvių kalba besimokančių mokinių padėties skirtumams.

Ištyrusi byloje nustatytas aplinkybes, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog byloje nėra duomenų, pagal kuriuos būtų galima konstatuoti, jog ginčijamo įsakymo 3 punkte įtvirtinta lengvata tautinių mažumų kalba besimokantiems mokiniams yra proporcinga šiems ir lietuvių kalba besimokantiems mokiniams sudarytų galimybių pasirošti lietuvių kalbos ir literatūros brandos egzaminui skirtumams. Švietimo ir mokslo ministerija pakankamai nepagrindė ginčijamo įsakymo 3 punkto diferencijuoto reguliavimo, nors toks reguliavimas gali būti priimtas tik itin atidžiai ir kruopščiai įvertinus visas reikšmingas aplinkybes bei nuodugniai pasvėrus asmenų grupių, kurios skirtingai traktuojamos, teisinės ir faktinės padėties skirtumus. Išplėstinės teisėjų kolegijos nuomone, nagrinėjamu atveju ši pareiga nebuvo įvykdyta, nes neatsižvelgta į aplinkybių visumą, o remtasi tik dalimi reikšmingų aplinkybių, kurios tiksliai neatskleidžia susiklosčiusių teisinių santykių visumos ir asmenų teisinės bei faktinės padėties skirtumų. Švietimo ir mokslo ministerija neištyrė ir nenustatė realių faktinių aplinkybių, o tik rėmėsi tam tikromis prielaidomis, kurios savaime nepagrindžia nevienodos moksleivių padėties nagrinėjamu atveju. Tiek teisės aktuose nustatytas skirtingas minimalus lietuvių kalbos ir literatūros savaitinių pamokų skaičius (netiriant realiai mokyklose susiklosčiusios situacijos), tiek pagal bandomojo tyrimo rezultatus konstatuotas skirtingas mokinių žinių lygis gali būti tik pagrindas pradėti detalesnį tyrimą dėl galbūt nevienodos asmenų padėties, tačiau ne pagrindas spęsti dėl diferencijuoto reguliavimo būtinybės. Atsakovui neįrodžius, jog pritaikytos priemonės nagrinėjamu atveju buvo pagrįstos, nėra pagrindo pripažinti ginčijamo įsakymo 3 punkte įtvirtintą reguliavimą nediskriminaciniu. Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog ginčijamo įsakymo 3 punktas yra neteisėtas – jis prieštarauja Konstitucijos 29 straipsniui, įtvirtinančiam visų asmenų lygybės principą (2013 m. birželio 18 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-16/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 146–170 p.).

IV.8. Skaidrumo principas

(VAĮ 3 str. 1 d. 10 p., 7 str. 1 d.)

42. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 10 punkte nustatyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje privalo vadovautis *skaidrumo principu*, kuris reiškia, jog viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus.

43. Visuotinai pripažįstama, kad skaidrumas, kaip viešosios valdžios institucijų ir pareigūnų veiklos principas, suponuoja informacijos sklaidą ir komunikavimą, atvirumą ir viešumą (tiek, kiek tai nekenkia kitoms teisės saugomoms vertybėms), atskaitingumą atitinkamai bendruomenei ir sprendimus priimančių pareigūnų atsakomybę už tuos sprendimus, taip pat tai, kad priimami sprendimai turi būti pagrįsti, aiškūs, kad juos, iškilus reikalui, būtų galima racionaliai motyvuoti; kiti asmenys turi turėti galimybę tuos sprendimus nustatytą tvarka ginčyti. Skaidrumas sietinas su dalyvaujama demokratija, informacijos laisve, galimybe piliečiams ir kitiems asmenims kritikuoti valdžios įstai-gų veiklą (žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. sausio 22 d. nutarimą).

44. Apžvelgiamo principo taikymo kontekste Lietuvos vyriausiasis administraci-nis teismas yra pažymėjęs, kad viešojo administravimo subjektų pareiga vadovautis skai-drumo principu lemia, kad net ir konstatavus, kad viešojo administravimo subjektas ne-turėjo pareigos konsultuotis su suinteresuotais asmenimis, kaip tai suprantama Viešojo administravimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies prasme, viešojo administravimo subjektas turi pareigą informuoti visuomenę apie savo veiklą tam, jog nebūtų sudaryta situacija, kai visuomenė neturi informacijos apie viešojo administravimo subjekto veiklą (šiuo as-pektu žr. 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015). Dėl skaidrumo principo taikymo konkrečiu atveju išsamiau žr., pavyzdžiui, 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje by-loje Nr. eA-1245-662/2015, kurioje konstatuota, kad atsakovai nepažeidė skaidrumo princi-po ir pareiškėjams buvo sudarytos sąlygos susipažinti su priešmokyklinio ugdymo grupių perkėlimo iš lopšelių-darželių procesu.

IV.9. Atsakomybės už priimtus sprendimus, naujovių ir atvirumo permainoms principai

(VAĮ 3 str. 1 d. 11, 12 p.)

45. Atsakomybės už priimtus sprendimus principas reiškia, kad viešojo adminis-travimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi prisiimti atsakomybę už priimtų administracinių sprendimų sukeltus padarinius (**VAĮ 3 str. 1 d. 11 p.** (2014 m. birželio 12 d. įstatymo Nr. XII-935 redakcija).

45.1. Kaip parodo apžvelgta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, šis principas, be kita ko, yra taikomas pagrindžiant valstybės tarnautojų tarnybinę atsako-mybę už jų padarytus nusizengimus, priimant administracinius sprendimus (žr., pavyz-džiui, 2015 m. gruodžio 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-3882-261/2015), ar žalą, padarytą neteisėtais valdžios institucijų veiksmais (žr., pavyzdžiui, 2015 m. liepos

1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1735-438/2015).

46. Naujovių ir atvirumo permainoms principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas turi ieškoti naujų ir veiksmingų būdų, kaip spręsti problemas, ir nuolat mokytis iš gerosios patirties pavyzdžių (VAĮ 3 str. 1 d. 12 p. (2014 m. birželio 12 d. įstatymo Nr. XII-935 redakcija).

47. Reikia pažymėti, kad naujovių ir atvirumo permainoms, atsakomybės už priimtus sprendimus, lygiateisiškumo bei skaidrumo principai Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinti visai neseniai. Kaip nurodoma Viešojo administravimo įstatymo 3, 19, 20 ir 34 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 14(1) straipsniu įstatymo projekto aiškinamajame rašte²¹, šių principų įtvirtinimu siekta teisinio aiškumo bei pagrįstumo viešojo administravimo subjektų veiklos teisiniame reglamentavime. Projekto rengėjų nuomone, praktikoje viešojo administravimo subjektai vadovaujasi ir Valstybės tarnybos įstatyme nustatytais bendroju lygiateisiškumo, skaidrumo bei asmeninės atsakomybės už priimtus sprendimus principais, kurie nėra įtvirtinti ir atskleisti viešojo administravimo aspektu. Svarbu, kad Valstybės tarnybos įstatymas yra taikomas tik valstybės tarnautojams, kai tuo tarpu viešojo administravimo subjektu laikoma ir valstybės ar savivaldybės institucija ar įstaiga, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, bei asociacija, įgaliota atlikti viešąjį administravimą. Taip pat atsižvelgiant į šiuolaikines permainas ir didėjančius reikalavimus viešajam administravimui yra aktualus ir visuose valdymo lygmenyse taikomas naujovių ir atvirumo permainoms principas, įtvirtintas Europos inovacijų ir geresnio valdymo vietos lygmeniu strategijoje.

IV.10. Kiti viešojo administravimo teisės principai

IV.10.1. *Non reformatio in peius principas* (draudimas keisti į blogąją pusę)

48. Pažymėtina, kad *non reformatio in peius* (draudimo keisti į blogąją pusę) principas nėra įtvirtintas Viešojo administravimo įstatyme, tačiau, kaip rodo administracinių teismų praktika, jo taikymas aktualus ir administracinės procedūros ne teisme metu.

49. Principas *non reformatio in peius* yra suprantamas kaip draudimas priimti sprendimą besiskundžiančios šalies nenaudai, išskyrus įstatyme nustatytas šio principo taikymo išimtis. *Non reformatio in peius* principas apskundimo procese yra vienas iš fundamentalų proceso principų. *Non reformatio in peius* principo pažeidimu gali būti laikomas tik toks atvejis, kai ginčą nagrinėjantis viešojo administravimo subjektas išnagrinėja klausimą iš esmės, pakeisdamas priimto sprendimo turinį. Ginčą nagrinėjantis subjektas nepažeidžia *non reformatio in peius* principo, kai visą bylą ar jos dalį perduoda nagrinėti naujam nagrinėjimui skundžiamą sprendimą priėmusiam subjektui. Besiskundžiančiam subjektui nenaudingo sprendimo priėmimu reikėtų pripažinti tokį ginčą nagrinėjančio subjekto sprendimą, kuris pablogina besiskundžiančios šalies materialinę teisinę padėtį, pavyzdžiui, apribojant pripažintą teisę arba nustatant papildomas pareigas, palyginus su apskūstu sprendimu. Sprendimo nenaudingumas turi būti objektyvus, t. y. turi pasikeisti materialinė teisinė besiskundžiančio asmens padėtis, sprendimo nenaudingumas turi

21 Prieiga internete: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.417493?jfwid=-csc47iif9>>

būti realus, t. y. turi atsirasti dėl skundą išnagrinėjusios institucijos sprendimo, bet ne dėl galimų jo priėmimo pasekmių (2012 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1176/2012; 2013 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1882/2013 dėl centrinio mokesčių administratoriaus teisės pavesti vietos mokesčių administratoriui atlikti pakartotinį mokestinį patikrinimą).

IV.10.2. *Lex retro non agit* (įstatymas atgal negalioja)

50. Kaip yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas, teisės teorija ir teisės tradicijos leidžia daryti išvadą, kad teisinio reguliavimo srityje egzistuoja bendra taisyklė: įstatymas atgal negalioja (žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 1994 m. balandžio 21 d. nutarimą). *Lex retro non agit* principas yra išvedamas iš Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos nuostatos, kad „galioja tik paskelbti įstatymai“. Jis taip pat siejamas su Konstitucijos preambulėje įtvirtintu teisinės valstybės principu, vienu iš jį sudarančių elementu – teisinio saugumo reikalavimu. Taigi, *lex retro non agit* yra konstitucinis principas, kuris kaip bendrasis teisės principas taikomas visose teisės sistemos posistemėse (teisės šakose). Reikalavimo, kad įstatymas neturi grįžtamosios galios, neatitinkantis reglamentavimas civilinių, administracinių ar kitų teisinių santykių srityje pažeistų teisinės valstybės principą ir būtų nekonstitucingas (priešingas Konstitucijai) (žr. 2013 m. kovo 4 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-222/2013). Situacija, kai viešojo administravimo subjekto sprendimui iš esmės suteikiama retroaktyvi galia akivaizdžiai prieštarauja bendriesiems teisės principams, *inter alia* pažeidžia pareiškėjo teisėtus lūkesčius. Tokie viešojo administravimo subjekto veiksmai visiškai nedera su gero administravimo bei atsakingo valdymo imperatyvais, mažina visuomenės ir jos narių pasitikėjimą valdžios įstaigomis (šiuo aspektu žr. 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2014, 130–142 p.).

51. *Lex retro non agit* taisyklė – tai teisės norminiams aktams keliamas reikalavimas, kad juose įtvirtintos teisės normos negali būti taikomos juridiniams faktams ir teisinėms pasekmėms, atsiradusioms dar iki šio akto įsigaliojimo. Šiuo principu siekiama užtikrinti teisinio reguliavimo bei asmenų teisinio statuso aiškumą, stabilumą. Subjektai turi žinoti, kokio elgesio iš jų yra tikimasi, reikalaujama, ir turi būti tikri, kad už teisės aktus atitinkantį elgesį jiems nebus taikomos teisinės poveikio priemonės vėliau pasikeitusio teisinio reguliavimo pagrindu. Šis teisės principas taikytinas ir tiems atvejams, kai juridiniams faktams ar sandoriams siekiama taikyti teisinį reglamentavimą, kuris nebuvo numatytas taikyti tų juridinių faktų atsiradimo bei sandorių sudarymo metu. Teisinių santykių subjektams už pažeidimus turėtų būti taikomos tik tokios poveikio priemonės ar sankcijos, kurias numatė teisės aktai, reglamentavę sandorio sudarymo ir vykdymo sąlygas. Būtent šie teisės aktai turėtų būti nurodomi poveikio priemonės taikymo teisiniais pagrindais (2012 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2814/2012).

52. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formuojamoje administracinių teismų praktikoje yra pabrėžęs, jog teisės principas, kad paskelbti įstatymai galioja į ateitį ir neturi grįžtamosios galios, sietinas su konstituciniais teisingumo, humanizmo principais. Išimtis tėra baudžiamoji ir administracinė atsakomybė – čia įstatymas galioja atgal tik dviem atvejais, kai panaikina veikos baudžiamumą ir švelnina bausmę. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose taip pat yra pabrėžęs, kad priimti

įstatymai, panaikinantys veikos baudžiamumą ar sušvelninantys atsakomybę, turi grįžtamąją galią (*lex benignior retro agit*). Jeigu negaliojūt atgal veikos baudžiamumą naikinant ar bausmę švelninantis įstatymas, tai reikštų visuomenei nepavojingos ar mažiau pavojingos veikos prilyginimą pavojingesnei. Darytina prielaida, kad kitose teisės šakose atgalinio veikimo galią turinčio teisės akto priėmimas būtų galimas, jei tai nurodyta pačiame įstatyme ir jei toks teisės aktas teisės subjektams nepablogintų teisinės padėties (žr., pavyzdžiui, 2012 m. birželio 1 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1568/2012). Iliustruojant šias taisykles, išsamiau apžvelgtina administracinė byla Nr. A⁵²⁵-1568/2012, kurioje buvo pritaikytas principas *lex benignior retro agit*. Šioje byloje vertintas viešojo administravimo subjekto sprendimas skirti pareiškėjui nuobaudą – įspėjimą. Šio vertinimo metu nustatyta, kad ginčijamas sprendimas priimtas ir nuobauda pareiškėjui skirta vadovaujantis teisės norma, kuri Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimu buvo pripažinta prieštaravusia Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintam teisinės valstybės principui ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai. Kitaip tariant, teisme nagrinėjant bylą pagal pareiškėjos skundą dėl sprendimo skirti nuobaudą panaikinimo, buvo neteisėtu pripažinta norminio administracinio akto dalis, įtvirtinusi pareiškėjui atsakomybę už teisei priešingą veikimą ar neveikimą, kurios pagrindu pareiškėjui skirtas įspėjimas. Bylą nagrinėjusios teisėjų kolegijos vertinimu, principas *lex benignior retro agit* šios bylos kontekste sudarė pagrindą pripažinti, kad pareiškėjui skirta nuobauda – įspėjimas – yra neteisėta, ir panaikinti ginčijamą sprendimą (2012 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1568/2012).

53. *Lex retro non agit* taisyklė yra svarbus teisės principas, susijęs su teisės aktų galiojimu laike, pagal kurį įstatymo ar kito teisės akto galia yra nukreipta į ateitį. Remiantis minėtu principu, negalima iš asmens reikalauti laikytis elgesio taisyklių, kurių nebuvo jam darant veiką ir todėl negalėjus žinoti būsimų reikalavimų. Taigi, įstatymai yra taikomi tiems faktams ir pasekmėms, kurios atsiranda po šių įstatymų įsigaliojimo. Reikalavimas, kad paskelbti įstatymai galiotų į ateitį ir neturėtų grįžtamosios galios – svarbi teisinio tikrumo prielaida, esminis teisės viešpatavimo, teisinės valstybės elementas, svarbus ir būtinas veiksnys užtikrinant teisės, įstatymų, teisinės tvarkos stabilumą ir tvirtumą, teisinių santykių subjektų teises, pasitikėjimą valstybėje priimtais teisės aktais. Teisės subjektas turi būti įsitikinęs, kad jo elgesys, atitinkantis tuo metu galiojančius teisės aktus, ir vėliau bus laikomas teisėtu ir nesukeliančiu jam neigiamų teisinių padarinių. Priešingu atveju pats įstatymas netektų autoriteto ir tai kliudytų nustatyti stabilią teisinę tvarką. Retroaktyvus (atgal galiojančio) įstatymo priėmimas neigiamai paveiktų asmens teises. Jis išbrautų į galiojusio įstatymo reguliavimo sritį ir pakeistų galiojusio įstatymo nustatytas asmens teises ir pareigas. Todėl atsirastų teisinių padarinių, kurie galėtų būti palankūs vienai santykio šaliai, bet nepalankūs kitai. Pagal bendrą taisyklę administracinės teisės norma (norminis teisės aktas) taikoma tik tiems administraciniais teisiniais santykiams, kurie susiklosto (atsiranda) po jos įsigaliojimo ir iki normos galiojimo pabaigos, išskyrus kai kurias išimtis (kai norma (norminis teisės aktas) galioja atgal). Todėl normų (norminių teisės aktų) galiojimo laike bendru principu laikytinas taip vadinamas normos perspektyvus galiojimo principas, kuris reiškia, kad administracinės teisės norma (norminis teisės aktas) nuo įsigaliojimo momento galioja tik į „priekį“ ir iki jo įsigaliojimo kilusioms teisėms ir pareigoms netaikoma, t. y. netaikoma tiems administraciniais teisiniais santykiams, kurie kilo ir egzistavo iki jos priėmimo. Tokia nuostata (taisyklė) laikytina patikima viešųjų santykių subjektų teisių ir pareigų bei teisėtumo užtikrinimo

garantija (2012 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2628/2012).

53.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-2479-261/2016 išplėstinė teisėjų kolegija, vertinusi Turto arba verslo vertintojų garbės teismo sprendimo teisėtumą, konstatavo, kad turto vertintojų drausminė atsakomybė už veiksmus, atliktus iki 2012 m. gegužės 1 d. (kada įsigaliojo nauja Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymo redakcija), negalėjo būti taikoma. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad iki 2012 m. gegužės 1 d. galiojęs teisinis reguliavimas šioje teisinių santykių srityje neatitiko konstitucinio teisinės valstybės principo ir jo suponuojamų kitų konstitucinių bei tarptautinės teisės imperatyvų. Tuo metu galiojęs įstatymas aiškiai, nedviprasmiškai ir tiksliai nenustatė turto vertintojų drausminės atsakomybės pagrindų, t. y. nebuvo numatytos pažeidimų dispozicijos ir sankcijos (nuobaudos) už konkrečių teisės normų pažeidimus, taip pat subjektas, turintis teisę skirti drausmines nuobaudas, nereglamentuoti drausminės atsakomybės taikymo procedūros esminiai elementai. Turto vertintojo kvalifikacijos pažymėjimo išdavimo, galiojimo sustabdymo ir panaikinimo taisyklėse (neteko galios nuo 2013 m. vasario 15 d.) numatyta turto vertintojo kvalifikacijos pažymėjimo galiojimo panaikinimo tvarka (atvejai, procedūra, subjektas) negalėjo būti prilyginta turto vertintojų drausminės atsakomybės pagrindams, kadangi ši tvarka, be kita ko, įtvirtinta žemesnės nei įstatymas galios teisės akte. Drausminės nuobaudos, numatytos nuo 2012 m. gegužės 1 d. įsigaliojusiam Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatyme, taikymas iki šio įstatymo įsigaliojimo susiklosčiusiai teisiškai reikšmingai situacijai (t. y. už turto vertinimo veiksmus, atliktus iki 2012 m. gegužės 1 d.) vertintas, kaip konstitucinio principo *lex retro non agit* pažeidimas (2016 m. balandžio 5 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A-2479-261/2016).

54. *Lex retro non agit* principas būtų pažeistas tais atvejais, kai nustatomu teisiniu reguliavimu yra įsiterpiama į jau susiformavusius ir užbaigtus teisinius santykius, taip pat, kai tam tikros teisės normos taikomos faktams, kurie atsirado iki šių teisės normų įsigaliojimo (žr. 2013 m. gruodžio 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-2648/2013).

54.1. *Lex retro non agit* principo pažeidimas, pavyzdžiui, buvo konstatuotas byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, nustačius, jog Valstybinio socialinio draudimo fondo skyrius sprendimą priėmė 2010 m. spalio 11 d., tačiau jame nurodė, kad nukentėjusiųjų asmenų valstybinės našlių pensijos mokėjimas nutraukiamas nuo 2010 m. spalio 1 d.

54.2. Administracinėje byloje Nr. A-1424-602/2015 nustatyta, kad 2007 m. kovo 28 d. pareiškėjas pateikė prašymą suteikti Lietuvos Respublikos pilietybę. Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. rugpjūčio 8 d. dekretu pareiškėjui suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė. Dekretas įsigaliojo 2007 m. rugpjūčio 15 d. 2013 m. vasario 7 d. pareiškėjas neteko turėtos kitos valstybės pilietybės, jos atsisakius. 2002 m. rugsėjo 17 d. Pilietybės įstatymas nenustatė termino, per kurį asmuo, kuriam yra suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė, turėtų prisiekti. Nuo 2008 m. liepos 22 d. minėtas reglamentavimas pasikeitė, įvedus dvejų metų terminą, per kurį asmuo, kuriam yra suteikta Lietuvos Respublikos pilietybė, turėtų prisiekti. 2013 m. rugpjūčio 29 d. pareiškėjas kreipėsi į Migracijos departamentą su prašymu dėl priesaikos Lietuvos Respublikai. Migracijos departamentas 2013 m. spalio 4 d. raštu atsisakė tenkinti pareiškėjo prašymą, kadangi pareiškėjas praleido Pilietybės įstatyme nustatytą terminą prisiekti Lietuvos Respublikai, o Pilietybės įstatymas nenumato galimybės atnaujinti šį terminą, neatsižvelgiant į praleisto termino priežastis. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas akcentavo, kad pareiš-

kėjo kreipimosi dėl pilietybės suteikimo metu nebuvo nustatytas terminas, per kurį buvo galima prisiekti. Dėl to Migracijos departamentas be teisinio pagrindo taikė pareiškėjui teisės aktų reikalavimus, kurie nebuvo nustatyti materialinių teisinių santykių atsiradimo metu, ir padarė klaidingą išvadą, jog pareiškėjas praleido terminą prisiekti Lietuvos Respublikai. Taigi pareiškėjas pagrįstai tvirtino, kad viešojo administravimo institucija pažeidė *lex retro non agit* principą, pagal kurį teisės aktų galia yra nukreipta į ateitį ir neleidžiamas teisės aktų galiojimas atgaline tvarka (2015 m. kovo 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1424-602/2015).

54.3. Apžvelgiamo teisinio imperatyvo pažeidimas patvirtintas ir administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-222/2013, kurioje konstatuota, jog viešojo administravimo subjektas nepagrįstai neskyrė pareiškėjui socialinės paramos už 2011 m. gruodžio mėnesį, be kita ko, neteisingai traktuodamas *lex retro non agit* principą. Apžvelgiamu atveju atsakovas, sprenddamas klausimą dėl socialinės paramos skyrimo pareiškėjui už 2011 m. gruodžio mėnesį, rėmėsi tuo metu dar neįsigaliojusio įstatymo nuostatomis, tokiu būdu pažeisdamas minėtąjį principą, numatantį, jog įstatymas negalioja atgal. Kitais žodžiais tariant, atsakovas pareikalavo iš pareiškėjo atitikti paramos gavimui būtinas sąlygas, kurių išpildymo privalomumo įstatymas iki 2012 m. sausio 1 d. nenumatė. Aiškinant priešingai, t. y. neatribojus formalaus paramos skyrimo, kaip administracinio veiksmo, atlikimo momento ir momento, kada minėtasis administracinis veiksmas pagal materialinio teisinio santykio atsiradimą turėjo būti atliktas, susiklostytų situacija, kai iš paramos stokojančio asmens būtų retrospektyviai reikalaujama atitikti sąlygas, apie kurias įstatyminiu reglamentavimu jis teisinio santykio susiklostymo metu nebuvo informuotas, kas, be kita ko, pažeistų teisinio aiškumo bei saugumo imperatyvus ir įstumtų paramą siekiantį gauti subjektą į neapibrėžtumo padėtį. Todėl atsakovas neturėjo teisinio pagrindo konstatuoti pareiškėjo neatitiktą įstatymo numatytoms sąlygoms, būtinoms paramai gauti, už 2011 m. gruodžio mėnesį pagal senąją įstatymo redakciją. Apibendrinant konstatuota, jog sprendimo dalyje yra pažeidžiamas *lex retro non agit* principas, tiesiogiai (žr. 2013 m. kovo 4 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-222/2013; dėl apžvelgiamo principo pažeidimo priimant individualų administracinį aktą taip pat žr. 2012 m. rugpjūčio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2628/2012; 2012 m. gegužės 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1753/2012).

54.4. Norminėje byloje Nr. I⁴⁴²-14/2013 pripažinta, kad ginčijamo norminio administracinio akto nuostatomis įtvirtinta situacija, jog aukštųjų mokyklų realieji ištekliai vertinami pagal duomenis, kurių atsiradimo metu dar nebuvo nustatyti jų vertinimo pagrindai, nėra suderinama su teisinės valstybės principo ir jį sudarančio *lex retro non agit* principo turiniu. Tokiu reguliavimu pažeidžiami aukštųjų mokyklų teisėti interesai ir teisėti lūkesčiai, joms nesudaroma galimybė žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, kad galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus. Be to, tokiu teisiniu reguliavimu, koks yra įtvirtintas ginčijamose nuostatose, gali būti sukuriama ir prielaidos aukštųjų mokyklų tarpusavio diskriminacijai tuo atveju, jei tam tikrų kriterijų pritaikymas, vertinant ankstesnių metų duomenis, vienoms aukštosios mokykloms būtų palankesnis nei kitoms. Atsižvelgdama į tai, išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, jog ginčytos teisės normos yra neteisėtos – jos prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui (žr. 2013 m. lapkričio 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁴⁴²-14/2013).

V. INDIVIDUALAUS ADMINISTRACINIO AKTO REIKALAVIMAI

(VAĮ 8 str.)

1. Kaip minėta, individualus administracinis aktas – tai vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam asmeniui ar nurodytai asmenų grupei (VAĮ 2 str. 9 d., plačiau dėl individualaus administracinio akto požymių žr. šio apibendrinimo skyrių „II.1. ADMINISTRACINIŲ SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS). Bendrieji reikalavimai individualaus administraciniam aktui įtvirtinti Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje.

2. Pagal Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnį, individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės (licencijos ar leidimo galiojimo panaikinimas, laikinas uždraudimas verstis tam tikra veikla ar teikti paslaugas, bauda ir kt.) turi būti motyvuotos (VAĮ 8 str. 1 d. (2014 m. lapkričio 11 d. įstatymo Nr. XII-1317 redakcija). Individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka (VAĮ 8 str. 2 d.). Individualus administracinis aktas turi būti pasirašytas jį priėmusio pareigūno ar valstybės tarnautojo arba viešojo administravimo subjekto vadovo, jo pavaduotojo ar įgalioto asmens ir patvirtintas antspaudu. Kai individualus administracinis aktas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, jo pasirašymui ir patvirtinimui antspaudu prilyginamas patvirtinimas (autorizavimas) valstybės informacinėje sistemoje (VAĮ 8 str. 3 d. (2013 m. liepos 2 d. įstatymo Nr. XII-511 redakcija). Kiekvienam asmeniui, kuriam individualus administracinis aktas yra skirtas arba kurio teisėms ir pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo šio akto priėmimo raštu pranešama apie individualaus administracinio akto priėmimą, kartu pridedant individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintą kopiją, jeigu kiti įstatymai nenustato kitaip. Kai individualus administracinis aktas priimamas naudojantis valstybės informacinėmis sistemomis, vietoj individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintos kopijos gali būti pridedamas individualaus administracinio akto išrašas (VAĮ 8 str. 4 d. (2013 m. liepos 2 d. įstatymo Nr. XII-511 redakcija).

3. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje reglamentuotos imperatyvaus pobūdžio normos, suponuojančios normos adresatui – viešojo administravimo subjektui – privalomą elgesio modelį priimant individualius administracinius aktus (žr. 2012 m. balandžio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1230/2012; 2015 m. kovo 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1536-662/2015).

4. Reikia akcentuoti, kad Viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta individualaus administracinio akto turinui keliamų bendrųjų reikalavimų taisyklė yra bendroji taisyklė, kurios paprastai turi laikytis visi viešojo administravimo subjektai, priimdami individualius administracinius aktus pagal savo kompetenciją (žr. 2013 m. vasario 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-206/2013). Kitaip tariant, šios taisyklės privalo laikytis ir mokesčių administratorius (žr., pavyzdžiui, 2011 m. birželio 27 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011), ir Lietuvos Respublikos ambasados

(žr., pavyzdžiui, 2012 m. sausio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-35/2012), taip pat Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugsėjo 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-2134/2012), teritorinės liginių kasos (žr., pavyzdžiui, 2012 m. spalio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2753/2012; 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-2904/2012), Konkurencijos taryba (žr., pavyzdžiui, 2012 m. balandžio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1274/2012), Viešųjų pirkimų tarnyba (žr., pavyzdžiui, 2013 m. kovo 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-292/2013; 2012 m. kovo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-146/2012; 2012 m. kovo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-146/2012), Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba (žr., pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-912-756/2015), Vyriausioji rinkimų komisija (žr., pavyzdžiui, 2015 m. balandžio 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eR-29-756/2014), Teisingumo ministerija (žr., pavyzdžiui, 2015 m. kovo 16 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1433-146/2015), regiono aplinkos apsaugos departamentai (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugsėjo 11 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2460/2012), valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos (žr., pavyzdžiui, 2012 m. gegužės 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-332/2012), Specialiųjų tyrimų tarnyba (2012 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2101/2012); Medžiojamųjų gyvūnų padarytos žalos žemės ūkio pasėliams, miškams, vandenų telkiniams ir hidrotechnikos įrenginiams įvertinti komisija (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugpjūčio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2251/2012) ir kiti viešojo administravimo subjektai. Reikalavimas viešojo administravimo subjektui motyvuoti priimamą sprendimą yra taikomas visose viešojo administravimo srityse (2013 m. liepos 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1334/2013).

V.1. Individualaus administracinio akto forma ir išdėstymas

5. Reikia pastebėti, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnis neįtvirtina individualaus administracinio akto formos reikalavimų. Kaip yra nurodžiusi LVAT teisėjų kolegija, remdamasi teisės doktrina, teisės normų taikymo aktą paprastai turėtų sudaryti įžanginė, aprašomoji, motyvuojamoji ir rezoliucinė dalis. Motyvuojamojoje akto dalyje išdėstoma įrodymų analizė ir vertinimas, jų juridinė kvalifikacija ir pagrįstumas, nuorodos į materialines ar proceso teisės normas. Akto rezoliucinėje dalyje turi būti formuluojamas institucijos sprendimas, kuris susijęs su tiesioginiu subjektinių teisių ar jurisdikcinių pareigų nustatymu teisinio santykio šalims (šiuo aspektu žr. 2012 m. lapkričio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2377/2012).

6. Tais atvejais, kai teisės aktai konkrečiai nustato, koku administraciniu aktu turi būti įforminti atitinkami viešojo administravimo subjekto atlikti veiksmai, viešojo administravimo subjektai turi paisyti šio reikalavimo (2012 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-2904/2012). Vis dėlto net ir konstatavus, kad viešojo administravimo subjektas šio reikalavimo nesilaikė, vien ši aplinkybė nėra pagrindas automatiškai panaikinti ginčijamą aktą (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-2904/2012). Ir priešingai, vien ta faktinė aplinkybė, kad viešojo administravimo subjekto surašytas teisės aktas atitinka oficialiai patvirtintą formą, neleidžia pripažinti (preziumuoti), kad individualus administracinis aktas tenki-

na Viešojo administravimo įstatymo reikalavimus (šiuo aspektu žr. 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1311/2012; 2014 m. vasario 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-73/2014; 2015 m. liepos 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2340-624/2015).

7. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, jog Viešojo administravimo įstatyme nėra nustatyta, keliuose rašytiniuose dokumentuose turi būti išdėstytas individualaus administracinio akto pagrindimas (jo turinys) ir pats sprendimas dėl nustatytų ar suteiktų teisių, t. y. nereikalaujama, kad individualus administracinis aktas būtų surašytas vientisame dokumente (2011 m. birželio 27 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011).

Kaip pažymėta administracinėje byloje Nr. A⁸²²-800/2013, neretai susiklosto tokios faktinės situacijos, kai individualus administracinis aktas būna atitinkamo prieš tai atlikto darbo įteisinimas, kuriame formuluojamos visuomeninių – teisinių santykių dalyviams konkrečios teisės bei pareigos, sukeliančios teisinius padarinius. Toks dokumentas jau įgyja teisinę galią ir gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka, bet iki tokio akto priėmimo atliktas darbas, gauta informacija, išforminta bet kokios formos dokumente (ataskaitoje, patikrinime, išvadoje ir kt.), atspindintys individualiam administraciniam aktui priimti reikalingus duomenis, paprastai neskundžiama Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Tai tik ištaka, tarnaujanti individualiam administraciniam aktui priimti. Pirminėje informacijoje atspindėti faktai nebūtinai turėtų būti perkėlinėjami į administracinį aktą, tad priimant individualų administracinį aktą neretai pakanka padaryti nuorodą į atitinkamą šaltinį (šiais aspektais žr., pavyzdžiui, 2013 m. birželio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-800/2013; 2012 m. rugsėjo 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2003/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 364–377 p.). Taigi jei atitinkamas individualus administracinis aktas yra priimamas ankstesnių procedūrinių dokumentų pagrindu, tokiu atveju individualiame administraciniame akte nėra būtina pakartoti tuose dokumentuose nustatytas aplinkybes. Tokiu atveju individualaus administracinio akto įžanginėje dalyje pakanka nurodyti tuos procedūrinius dokumentus, kurių pagrindu priimtas individualus administracinis aktas, ir juos pridėti prie individualaus akto. Administracinių teismų praktikoje pripažįstama, kad individualaus administracinio akto įžanginėje dalyje nurodyti procedūriniai dokumentai yra to individualaus akto sudėtinė (motyvuojamoji) dalis (šiais aspektais žr., pavyzdžiui, 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1440/2014; 2015 m. vasario 17 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-327-146/2015; 2015 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1266-624/2015; 2015 m. balandžio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. R-26-552/2015; 2015 m. balandžio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-410-552/2015; 2015 m. gegužės 12 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1456-143/2015). Administracinių teismų jurisprudencijoje laikomasi pozicijos, kad atitinkamos administracinės procedūros dokumentas, kuriame išdėstomos nustatytos aplinkybės ir kurio pagrindu priimamas individualus administracinis aktas, sukeltis materialines teises pasekmes, yra to administracinio akto neatskiriama (motyvuojamoji) dalis. Pagal tokią procedūrą priimtame individualiame administraciniame akte nėra būtina iš naujo išdėstyti aplinkybes, kurios nustatytos procedūriniame dokumente, jei individualų administracinį aktą priimantis viešojo administravimo subjektas visiškai sutinka su procedūriniame dokumente nustatytomis aplinkybėmis ir jų nepapildo, nepakei-

čia. Individualus administracinis aktas, kuris priimtas remiantis atitinkamu procedūriniu dokumentu, sudarančiu to akto motyvuojamąją dalį, Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio prasme negali būti vertinamas neatitinkančiu šios įstatymo normos reikalavimų, išskyrus atvejus, kai teismas nustato, kad individualus administracinis aktas priimtas remiantis procedūriniu dokumentu, kuris nepagrįstas, nemotyvuotas ir pan. Asmuo, nesutinkantis su jam sukeliančiu materialines teises pasekmes individualiu administraciniu aktu, kuris priimtas remiantis atitinkamu procedūriniu dokumentu, paduodamas teismui skundą dėl tokio akto gali išdėstyti savo nesutikimo motyvus ir dėl procedūrinio dokumento. Teismas, nagrinėdamas ginčą dėl tokio administracinio akto, turi vertinti jį kartu su procedūriniu dokumentu (motyvuojamąja dalimi) kaip vientisą aktą (žr., pavyzdžiui, 2014 m. kovo 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1035/2014; 2014 m. gegužės 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-779/2014, ir kt.).

7.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-538-146/2015, kurioje buvo analizuotas tarnybinės nuobaudos teisėtumas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad administracinis aktas, kuriuo paskiriama tarnybinė nuobauda, ir tarnybinio patikrinimo išvada yra tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūros sudėtinė dalis, todėl įsakyme dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo nebūtina kartoti padarytus pažeidimus ir nuobaudos skyrimo motyvus. Patvirtinta motyvuota tarnybinio nusižengimo tyrimo išvada, kuria vadovaujantis priimamas individualus administracinis aktas dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo, laikoma šio akto motyvuojamąja dalimi. Todėl teismas, sprenddamas dėl individualaus administracinio akto, kuriuo paskirta tarnybinė nuobauda, pagrįstumo bei teisėtumo, turi vertinti ne tik skundžiamo akto skirti nuobaudą, bet ir jo sudedamosios dalies – tarnybinio patikrinimo išvados turinį (2015 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-538-146/2015).

7.2. Administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2003/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodė, kad tai, jog savivaldybės aplinkos apsaugos rėmimo programos lėšų panaudojimas yra vertinamas Aplinkos ministerijos su jai pavaldžia institucija, negali *per se* užkirsti kelio vertinti atitinkamo Aplinkos ministerijos akto kaip individualaus teisės akto, net jei šio akto turinys yra neatsiejamas nuo pavaldžios institucijos dokumente (patikrinimo akte) nustatytų duomenų ir tai aiškiai įtvirtinta atitinkamą individualaus teisės akto priėmimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentų patikrinimo aktuose išdėstyti argumentai gali būti laikomi sudėtinė Aplinkos ministerijos sprendimo motyvų dalimi, jei pačiame Aplinkos ministerijos sprendime nėra pateikiami kiti motyvai (2012 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-2003/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 24, 2012, 364–377 p.).

7.3. Panašios pozicijos laikytasi ir administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1954/2013, kurioje konstatuota, kad direktoriaus įsakyme pateikta nuoroda į Valstybinės akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybos išvadą. Ši išvada byloje laikyta sprendimo sudedamąja (motyvuojamąja) dalimi (2013 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-1954/2013).

8. Vis dėlto šiame kontekste reikia akcentuoti, kad papildomos dokumentacijos buvimas viešojo administravimo subjekto žinioje *per se* nereiškia, kad jo priimtas individualus administracinis aktas yra pagrįstas. Svarbu, kad ši papildoma dokumentacija būtų pateikta pareiškėjui, į šią dokumentaciją būtų pateikta aiški nuoroda individualiame administraciniame akte. Priešingu atveju, tokia dokumentacija negali būti laikoma indi-

vidualaus administracinio akto sudedamąja (motyvuojamąja) dalimi.

8.1. Šiuo aspektu, pavyzdžiui, paminėtina administracinė byla Nr. A⁸⁵⁸-47/2014, kurioje nustatius, kad papildoma dokumentacija, kurią viešojo administravimo subjektas pateikė teismui ir, kuria, kaip jis teigia, rėmėsi nagrinėdamas pareiškėjų prašymus, kartu su ginčijamais sprendimais nebuvo pateikta pareiškėjams, o ginčijamuose aktuose nesant nuorodų į atsakovo minimą dokumentaciją, konstatuota, kad ši informacija nebuvo pateikta pareiškėjams kaip sudėtinė ginčijamų sprendimų dalis (žr. 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014).

8.2. Administracinėje byloje Nr. A-1266-624/2015 nurodyta, kad nors nagrinėjamu atveju atsakovas tvirtina, kad ginčijamas įsakymas priimtas vadovaujantis Aplinkos ministerijos išvada, tačiau pačiame įsakyme jokios nuorodos į šią išvadą nėra, iš įsakymo turinio nėra matyti, kad Aplinkos ministerijos išvada yra sudėtinė įsakymo dalis ir kad įsakymą pagrindžiantys motyvai yra išdėstyti išvadoje. Todėl nėra jokio pagrindo laikyti, kad Aplinkos ministerijos išvada yra ginčijamo įsakymo sudėtinė dalis (2015 m. balandžio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1266-624/2015, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 29, 2015, p. 405–418).

V.2. Individualaus administracinio akto motyvacija

9. Analizuodamas Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje įtvirtintus individualaus administracinio akto turiniui keliamus reikalavimus, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuolat akcentuoja iš šio straipsnio kylančius *motyvuotumo ir aiškumo* imperatyvus.

9.1. LVAT praktikoje konstatuota, kad imperatyvios Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintos atsakovo pareigos turinio negali keisti ar jos paneigti pareiškėjo elgesys (pavyzdžiui, piktnaudžiavimas), todėl nėra pagrįsta jį daryti viešojo administravimo subjekto priimtų aktų teisėtumo sąlyga ar matu, pareiškėjui realizavus savo konstitucinę teisę kreiptis teisminės gynybos ir kvestionuoti viešosios valdžios veiksmus (šiuo aspektu žr. 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013).

9.2. Viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo nemotyvavimas taip pat negali būti grindžiamas viešojo administravimo subjektui suteikta diskrecija. Naudodamasi suteikta diskrecija valdžios institucija negali pažeisti imperatyvių teisės normų, teisės principų, diskrecija negali būti aiškinama kaip paneigianti viešojo administravimo subjekto pareigą pagrįsti savo priimamus sprendimus. Kaip jau minėta, individualaus administracinio teisės akto motyvavimas sietinas su teisėtumo, gero administravimo principais, kurių viešojo administravimo subjektas privalo laikytis (2015 m. rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2760-492/2015).

10. Motyvavimo pareigos turinys Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje visų pirma siejamas su teisėtumo principo suponuojamų reikalavimų laikymusi. Aiškindamas VAĮ 8 straipsnį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad individualiame administraciniame akte turi būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą; motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Ši teisės norma siejama su teisėtumo principu, pagal kurį reikalaujama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų,

kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus (žr., pavyzdžiui, 2011 m. birželio 27 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011; 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2014, 130–142 p.). Individualūs administraciniai sprendimai negali būti grindžiami spėjimais ar įtarimais, asmeninėmis simpatijomis ar antipatijomis (2014 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-2430/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 28, 2014, 89–102 p.), o turi būti pagrįsti teisės normomis.

11. Apžvelgta administracinių teismų praktika parodo, kad vieni dažniausių VAI 8 straipsnio pažeidimų yra susiję 1) su neindividualizuotu teisės normų taikymu (žr., pavyzdžiui, 2012 m. gruodžio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-3114/2012; 2015 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1-502/2015; 2015 m. balandžio 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eR-29-756/2014); 2) su tuo, jog individualiame administraciniame akte apsiribojama vien tik nuorodomis į bendro pobūdžio teisės akto nuostatas pateikimu (žr., pavyzdžiui, 2012 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1750/2012; 2015 m. liepos 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1243-556/2015). Pastebėtina, kad nustačius, jog viešojo administravimo subjekto priimtame individualiame administraciniame akte nurodomos teisės normos yra procedūrinio, o ne materialaus pobūdžio, vien jų nurodymas aptariamame akte negali būti laikomas (pripažintas) tinkamu reikalavimo pagrįsti individualų administracinį aktą teisės aktų normomis įvykdymu (2014 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1588/2014).

11.1. Reikalavimą priimtą administracinį aktą *expressis verbis* pagrįsti tinkamu teisiniu pagrindu (konkrečia (-iomis) teisės norma (-omis) iliustruoja administracinė byla Nr. A⁶⁰²-439/2014. Šioje byloje ginčas kilo dėl Nacionalinės mokėjimo agentūros (toliau – ir Agentūra) sprendimo dalies, kuria pareiškėjui buvo atsisakyta suteikti dalį paramos pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonę „Kaimo atnaujinimas ir plėtra“, teisėtumo. Aptariamoje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas įvertino, jog nors ginčijamo administracinio sprendimo dalyje, kuria nutarta neskirti pareiškėjui paramos dalies, ir pateikiami tam tikri argumentai, dėl kokių aplinkybių nutarta neskirti visos pareiškėjo mokėjimo prašyme nurodytos sumos, tačiau iš sprendimo nėra aišku, kokia / kokiomis konkrečiai teisės normomis remiamasi nusprendžiant neskirti pareiškėjui dalies paramos. Pažymėta, jog ginčo sprendime tebuvo išdėstytos faktinės aplinkybės ir atskirai pateiktas sąrašas teisės normų, kuriomis remiamasi priimant sprendimą neskirti paramos, tačiau viešojo administravimo subjektas nesusiejo faktinių aplinkybių su taikomomis teisės normomis, todėl nėra aišku, kaip pasireiškė vienos ar kitos sprendime nurodytos normos pažeidimas. Teisėjų kolegijos vertinimu, taikant sankcijas, nepakanka paramos sumažinimą ar neskyrimą motyvuoti vien teisės normų išvardijimu, nenurodant, kaip pasireiškė jų pažeidimas. Ginčo sprendime pateiktos teisės normos galėjo būti pritaikytos įvairioms situacijoms, todėl iš tokio sprendimo nebuvo aišku, kokie konkrečiai pažeidimai lėmė Agentūros apsisprendimą nesuteikti dalies prašomos paramos. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teigimu, Agentūra turėjo tiksliai ir aiškiai apibrėžti pareiškėjo padarytus pažeidimus, eliminuoti bet kokias dviprasmybes, faktinę situaciją apibūdinti bei pagrįsti ją taip, jog ji būtų aiški ne tik valstybės tarnautojams, atsakingiems už teikiamą paramą žemės ūkio sektoriuje, bet ir tiems asmenims, kurie tiesiogiai pretenduoja į išmokas (2014 m. balandžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-439/2014).

11.2. Kitoje administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-834/2013, kurioje buvo vertinamas atsakovo savivaldybės administracijos sprendimo atsisakyti suteikti adresą teisėtumas, byla nagrinėjusi teisėjų kolegija konstatavo esminį teisėtumo principo pažeidimą. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad byloje nėra jokių duomenų apie tai, kad atsakovas nagrinėjo pareiškėjo pateikto prašymo argumentus ir papildomai pateiktus dokumentus pagal teisės aktų reikalavimus. Nesiremiant jokiais teisės normomis, ginčo sprendime nurodytas vienintelis atsisakymo suteikti adresą argumentas – adresas nesuteikiamas atsižvelgiant į Palangos miesto valdybos potvarkį dėl iškeldinamų poilsio namelių. Minėtos aplinkybės teisėjų kolegijai buvo pakankamas pagrindas konstatuoti, kad atsakovas pareiškėjo prašymo ir pateiktos papildomos medžiagos nenagrinėjo iš esmės, o pateikė formalų atsakymą. Dėl minėtų priežasčių, teisėjų kolegijos vertinimu, ginčijamas atsakovo sprendimas neatitiko esminių Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimų, todėl negali būti laikomas pagrįstu ir teisėtu (žr. 2013 m. rugpjūčio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-834/2013).

11.3. Reikia pastebėti, kad neretai pareigos motyvuoti individualius administracinius aktus ir nurodyti teisės normas, kuriomis remiantis priimtas ginčo sprendimas, nepaisymas apsunkina administracinio teismo atliekamą tokių aktų teisėtumo patikrą. Viešojo administravimo subjektui tenkanti pareiga motyvuoti savo priimamus sprendimus negali būti perkelta teisingumą vykdančiai institucijai. Antai administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-34/2014, kurioje ginčas kilo dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sprendimo dėl lėšų, gautų iš Europos regioninės plėtros fondo, grąžinimo teisėtumo, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, jog ginčijamame sprendime tebuvo išvardyta, kokius pažeidimus padarė pareiškėjas, t. y. pateiktas faktinis pagrindimas ir nurodyta, kad būtent dėl šių pažeidimų jis privalo grąžinti ginčo sumą į ministerijos sąskaitą. Teismas, akcentuodamas iš Konstitucijos kylantį teisinės valstybės principą, Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies pareigą motyvuoti individualius administracinius aktus ir šio įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintą įstatymo viršenybės principą, sprendė, jog iš ginčo sprendimo suinteresuotiems asmenims nebuvo įmanoma žinoti ir suprasti, kokiais teisės normomis remiantis priimtas įpareigojimas grąžinti pinigus, o teismui – patikrinti, ar tai padaryta teisėtai. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, jog administracinių teismų pagrindinė paskirtis – spręsti ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje (ABTĮ 3 str. 1 d.) ir tokiu būdu ginti asmens teises santykiuose su valstybės institucijomis, o viešasis administravimas visų pirma yra siejamas su įstatymų ir kitų norminių teisės aktų įgyvendinimu, kurį vykdo viešojo administravimo subjektai (ABTĮ 2 str. 1 d.). Atsižvelgiant į tai, administracinis teismas, sprenddamas visuomeninius konfliktus, neturi pareigos už viešojo administravimo sistemos subjektą parinkti teisinį kvalifikavimą, bei po to pats tą teisinį kvalifikavimą vertinti (žr. 2014 m. kovo 25 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-34/2014).

12. Reikalavimas, kad individualus administracinis aktas būtų teisėtas, apima ir teisės principų suponuojamų reikalavimų laikymąsi. Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos matyti, kad viešojo administravimo subjekto sprendimų priėmimas neretai vertinamas proporcingumo principo laikymosi požiūriu. Administracinių teismų praktikoje laikomasi nuostatos, kad administraciniai aktai, kuriais sprendžiami asmens teisių ir pareigų klausimai, visais atvejais turi būti ne tik pagrįsti įstatymais, bet asmeniui taikomi jo teisių apribojimai turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, taikomos priemonės turi būti proporcingos pagrįstiems administravimo tikslams,

jos neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti (žr., pavyzdžiui, 2009 m. spalio 22 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1226/2009; 2015 m. spalio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3061-858/2015).

12.1. Antai administracinėje byloje Nr. A-3061-858/2015 pareiškėjas prašė panaikinti atsakovo viešojo administravimo subjekto sprendimą, kuriuo jam buvo uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką. Viešojo administravimo subjektas šį sprendimą priėmė, nes pareiškėjas pateikdamas prašymą išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, pateikė tikrovės neatitinkančius dokumentus, taigi siekė įteisinti savo buvimą Europos Sąjungoje. Atsakovui abejonių sukėlė pareiškėjo nurodyti adresai, taip pat neišsami informacija apie būsimus pareiškėjo verslo planus. Taigi atsakovas sprendimą priėmė siekdamas užkirsti kelią nelegaliai migracijai. Šių aplinkybių kontekste apžvelgiamą bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija pažymėjo, kad byloje nebuvo pateikta duomenų, rodančių, kad pareiškėjas praeityje būtų pažeidęs atvykimo ar buvimo Lietuvos Respublikoje sąlygas, siekęs nelegaliai įteisinti savo buvimą ar Lietuvos Respublikoje padaręs kokių nors teisės pažeidimų. Įrodymai byloje, be kita ko, pareiškėjui įvairių valstybių išduotų Šengeno zonos ir kitų valstybių vizų kopijos patvirtino, kad jis yra ne kartą keliavęs į ES valstybes nares. Ginčijamame sprendime nebuvo pateikta argumentų, kodėl pasiekti siekiamo tikslo, t. y. užkirsti kelią nelegaliai migracijai, nepakanka vien leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje neišdavimo, kodėl yra būtinos papildomos pakankamai reikšmingai jo judėjimo laisvę ribojančios priemonės. Atsižvelgdama į pirmiau minėtus argumentus ir byloje surinktus įrodymus, teisėjų kolegija konstatavo, kad ginčijamas sprendimas nelaikytinas proporcingu, todėl neatitinka VAĮ 8 straipsnio reikalavimų ir yra naikintinas (žr. 2015 m. spalio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-3061-858/2015).

13. Tinkamas motyvavimas apima ne tik tinkamą teisinio pagrindo nurodymą ir taikymą, bet ir reikalavimą priimame teisės akte nurodyti pagrindinius faktus. Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos matyti, kad neretai faktinės aplinkybės individualiame administraciniame akte apskritai nenurodomos (žr., pavyzdžiui, 2012 m. sausio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-35/2012). Tačiau, kaip ne kartą akcentavo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, esminė individualaus administracinio akto pagrįstumo sąlyga – turi būti nustatytos ne pavienės faktinės aplinkybės, o juridinių faktų visetas, būtinas ir pakankamas teisės normai taikyti (žr., pavyzdžiui, 2015 m. vasario 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A³⁹⁸-442/2015; 2012 m. liepos 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2294/2012; 2012 m. rugpjūčio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-2366/2012). Kaip matyti iš toliau apžvelgiamos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, pareigos nustatyti juridinių faktų visetą, būtiną ir pakankamą teisės normai taikyti, nesilaikymas nedera nei su gero administravimo principo, nei su VAĮ 8 straipsnio imperatyvais.

13.1. Administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1816/2014 buvo ginčijamas Klaipėdos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos (toliau – ir Tarnyba) 2014 m. sausio 6 d. administracinis aktas, kuriuo Tarnyba atsisakė tenkinti pareiškėjo prašymą pakeisti advokatą. Tarnyba konstatavo, jog 2012 m. gruodžio 20 d. sprendimas suteikti antrinę teisinę pagalbą galiojo iki 2013 m. gruodžio 25 d. ir jis nebuvo pratęstas, nes pareiškėjas nepateikė metinės gyventojų (šeimų) turto deklaracijos. Bylą nagrinėjęs pirmosios instancijos teismas panaikino ginčytą administracinį aktą, konstatavęs, kad atsakovas privalėjo atsižvelgti į pareiškėjo kartu su kitu (2013 m. gruodžio 2 d.) prašymu pateiktą metinę gyventojų (šeimų) turto deklaraciją. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų ko-

legija šioje byloje nusprendė, kad pirmosios instancijos teismas pagrįstai konstatavo, jog Tarnyba nesilaikė Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo 18 straipsnio 8 dalies nuostatų ir prieš nusprendė, kad 2012 m. gruodžio 20 d. sprendimo, kuriuo buvo suteikta antrinė teisinė pagalba, galiojimo laikas yra pasibaigęs, nepatikrino, ar pareiškėjo turto ir pajamų lygis yra pasikeitęs, ar jis nėra pateikęs aptariamoms deklaracijoms kartu su kitu prašymu suteikti antrinę teisinę pagalbą, nepasinaudojo Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo 18 straipsnio 13 dalimi jai suteikta teise iš valstybės ir savivaldybių institucijų, valstybės registru, kitų fizinių ar juridinių asmenų Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka gauti jų turimą informaciją, reikalingą nustatyti, ar asmuo turi teisę gauti antrinę teisinę pagalbą. Faktinių duomenų trūkumas nagrinėtu atveju lėmė nevisapusiško bei neobjektyvaus sprendimo priėmimą. Apibendrinant pažymėta, kad tokie viešojo administravimo institucijos veiksmai, kai nesiremiam gero administravimo principu siekiant padėti besikreipiančiam asmeniui įgyvendinti jo teises, o formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos, pripažintini neteisėtais (2014 m. gruodžio 4 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1816/2014).

13.2. Tam tikri viešojo administravimo subjektų pareigos veikti remiantis, be kita ko, gero administravimo principu aspektai buvo paliesti ir administraciniuose ginčiuose, kilusiuose sveikatos ir socialinės apsaugos srityse. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014 Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinis skyrius atsisakė pareiškėjui skirti ligos pašalpą, šį sprendimą motyvuodamas *inter alia* tuo, kad Lietuvos Respublikos apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu ir valstybinio socialinio draudimo išmokų gavėjų registro (toliau – ir Registras) duomenimis, jis neturėjo reikiamo (minimalaus) ligos ir motinystės socialinio draudimo stažo šiai išmokai gauti. Išplėstinė teisėjų kolegija šioje byloje pažymėjo, jog duomenų, *inter alia* apie ligos ir motinystės socialinio draudimo stažą, įrašymas į Registrą nėra ta prielaida, kuri suponuoja asmens teisės į atitinkamas socialinio draudimo išmokas atsiradimą. Priešingai, ginčo teisiniams santykiams taikytinos Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies nuostatos, nustatančios bendrąsias teises gauti ligos pašalpą atsiradimo prielaidas, jas (prielaidas) sieja ne su Registre esančiais įrašais, bet su konkrečiomis įstatymų leidėjo nustatytomis objektyviomis aplinkybėmis. Tais atvejais, kai valstybiniu socialiniu draudimu apdraustas asmuo (išmokos gavėjas) įstatymų ir juos lydinčių teisės aktų nustatyta tvarka bei terminais kreipiasi dėl atitinkamos socialinio draudimo išmokos skyrimo, o iš šio asmens pateiktų ir (ar) Valstybinio socialinio draudimo fondą administruojančios įstaigos turimų duomenų galima daryti objektyviai pagrįstą prielaidą, jog draudėjas gali mai nevykdo ar netinkamai vykdo savo pareigas, turinčias esminę reikšmę pripažįstant apdraustojo asmens (išmokos gavėjo) teisę į šią išmoką ir (ar) nustatant šios teisės apimtį (pvz., socialinio draudimo išmokos dydį), minėtos įstaigos, prieš priimdamos sprendimą dėl prašymo skirti socialinio draudimo išmoką, privalo atlikti jų kompetencijai priskirtus veiksmus, būtinus užtikrinti teisingą socialinio draudimo išmokų paskyrimą ir mokėjimą apdraustiesiems asmenims (išmokų gavėjams). Atitinkamai Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 10 straipsnio 3 dalis, nustatanti, jog visos socialinio draudimo išmokos skaičiuojamos pagal duomenis, turimus Registre, negali būti aiškinama kaip reiškianti, kad priimdama sprendimą dėl socialinio draudimo išmokos skyrimo ar neskyrimo gavėjui, Valstybinio socialinio draudimo fondą administruojanti įstaiga privalo formaliai vadovautis šio Registro duomenimis, nors egzistuoja objektyviai pagrįsta abejonė šių duomenų teisingumu, tikslumu ir (ar) išsamumu, *inter alia* dėl to, kad draudėjas galimai

nevykdo ar netinkamai vykdo savo pareigas. Nustačiusi, jog Registro duomenys yra neteisingi, kompetentinga Valstybinio socialinio draudimo fondą administruojanti įstaiga sprendimą dėl socialinio draudimo išmokos skyrimo privalo priimti įvertinusi visus turimus (surinktus) objektyvius duomenis, patvirtinančius ar paneigiančius gavėjo teisę į atitinkamas socialinio draudimo išmokas. Tais atvejais, kai objektyvūs duomenys patvirtina, kad asmuo (apdraustasis asmuo, išmokos gavėjas) tenkina įstatyme nustatytas privalomas sąlygas valstybinio socialinio draudimo išmokai gauti, ši teisė negali būti paneigta vien formaliai remiantis Registro duomenimis. Išplėstinė teisėjų kolegija taip pat pažymėjo, kad kai draudėjas nepateikia reikiamų pažymų ar kitų dokumentų, būtinų asmens teisei į valstybinio socialinio draudimo išmokas tinkamai realizuoti, gavęs apdraustoj asmens (išmokos gavėjo) prašymą skirti socialinio draudimo išmoką, viešojo administravimo subjektas privalo ne formaliai atsakyti tenkinti tokį prašymą, bet kreiptis į draudėją dėl atitinkamų pažymų ir dokumentų gavimo (Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 36 str. 2 d. 1 p.), o jam atsakius tokius duomenis pateikti – imtis visų įstatymuose ir juose lydinčiuose teisės aktuose numatytų veiksmų, būtinų užtikrinti teisingą socialinio draudimo išmokų paskyrimą ir mokėjimą gavėjams (Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 30 str. 1 d.). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat nurodė, jog iš Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalies loginės ir lingvistinės konstrukcijos akivaizdu, kad nustatant (apskaičiuojant) ligos ir motinystės socialinio draudimo stažą darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartį, visiškai nereikšminga faktinė aplinkybė, jog valstybinio socialinio draudimo įmokos aptariamam socialiniam draudimui į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą nebuvo sumokėtos. Įstatymų leidėjas *expressis verbis* nurodė, kad į aptariamą stažą įtraukiami ne tik laikotarpiai, per kuriuos minėtos draudimo įmokos buvo mokamos, bet ir laikotarpiai, kai šios įmokos „turėjo būti mokamos“ (žr. 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 130–142 p.).

14. Abiejų – teisėtumo ir pagrįstumo – reikalavimų bei jų neatsiejamo ryšio svarba nuosekliai akcentuojama administracinių teismų praktikoje. LVAT praktikoje konstatuota, kad individualių administracinių aktų priėmimas yra teisės taikymas, sukeltis konkretių teisinių padarinių asmenų teisiniam statusui, todėl privalo būti grindžiamas faktais ir teisės normomis. Tam, kad individualus teisės aktas būtų teisėtas, jis turi apimti faktinių aplinkybių tyrimą, taikytinos teisės normos paiešką, teisinį nustatytų faktų vertinimą (kvalifikavimą) (žr., pavyzdžiui, 2015 m. vasario 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-398-442/2015; 2012 m. liepos 20 d. nutartį administracinėje byloje A⁵²⁰-2294/2012; 2012 m. rugpjūčio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-2366/2012).

15. Be to, su individualaus administracinio akto faktiniu pagrįstumu sietinas ir viešojo administravimo procedūrų tinkamo atlikimo reikalavimas, įskaitant administracines procedūras pagal Viešojo administravimo įstatymo III skirsnio nuostatas, ypač susijusias su asmens išklausymu, jo nurodytų aplinkybių ir pateiktų įrodymų ištyrimu ir vertinimu. Jei individualus administracinis teisės aktas yra priimtas pažeidžiant esmines jo priėmimo procedūras ir dėl to galėjo būti priimtas neteisėtas ir nepagrįstas sprendimas dėl konkretaus asmens, tai kartu gali reikšti ir netinkamą teisės normos taikymą šiuo administraciniu aktu. Procedūriniai individualaus administracinio akto priėmimo pažeidimai taip pat gali turėti įtakos asmens teisės į gynybą tinkamam įgyvendinimui, todėl individualūs administraciniai aktai, turintys minėtų procedūrinio pobūdžio trūkumų, yra naikintini

kaip neteisėti ir (ar) nepagrįsti (ABTĮ 89 str. 1 d. 3 p.) (2012 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2327/2012; 2012 m. liepos 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2294/2012). Kartu atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, formuodamas administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus, nuosekliai laikosi pozicijos, kad vadovaujantis ABTĮ 89 straipsnio 1 dalies 3 punktu atitinkamas individualus administracinis aktas gali būti pripažintas neteisėtu tik tuo atveju, jei teismas konstatuoja, jog jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. Nežymūs, neesminiai atitinkamo individualaus administracinio akto priėmimo procedūros pažeidimai, kurie neturi jokios įtakos sprendimo pagrįstumui, teismų praktikoje paprastai nelaikomi pagrindu pripažinti sprendimą neteisėtu ir jį panaikinti ABTĮ 89 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatytu pagrindu. Nustatant, ar buvo pažeistos atitinkamo individualaus administracinio akto priėmimo pagrindinės procedūros ir taisyklės, turi būti atsižvelgiama į atitinkamo akto priėmimo procedūrai nustatytus teisės aktų reikalavimus (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. liepos 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1487/2012).

16. Be administraciniams aktams taikomų pagrįstumo ir teisėtumo reikalavimų, ne mažiau svarbu, kad administracinis aktas, kuris sukelia atitinkamas teises pasekmes, apskritai būtų aiškus ir suprantamas (2015 m. kovo 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-650-556/2015). Individualiu administraciniu aktu turi būti išreikšta viešojo administravimo subjekto valia, privaloma asmeniui ir sukelti jam ne bet kokių, bet konkrečių tiesioginių padarinių, todėl būtina reikalavimą ne tik pagrįsti objektyviais duomenimis bei teisės normomis, bet ir suformuluoti aiškias nuostatas dėl akto adresato teisinio statuso pasikeitimų ir priimto sprendimo motyvų (aiškumo reikalavimas) (šiais aspektais žr. 2015 m. liepos 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1652-662/2015; 2015 m. rugsėjo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2760-492/2015; 2015 m. liepos 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1571-624/2015; 2015 m. birželio 1 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1234-520/2015). Viešojo administravimo subjekto priimtas individualus administracinis aktas turi būti suformuluotas taip, jog asmenys, kuriems yra skirtas aktas, suprastų santykių esmę ir turinį bei galėtų įgyvendinti reikalavimus, kuriuos nustato aktas. Dėl to viešojo administravimo subjektas privalo tiksliai ir aiškiai suformuluoti reikalavimus, nurodyti teisės normas ir aplinkybes, kuriomis rėmėsi, priimdamas individualų administracinį aktą. Jei viešojo administravimo subjektas ginčijamame akte nenurodo teisinio, faktinio pagrindo ar aktą suformuluoja taip, kad akto adresatams tampa neįmanoma įgyvendinti įpareigojimų, kuriuos nustato aktas, individualus administracinis aktas turi būti naikinamas (2015 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1234-520/2015).

16.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-1234-520/2015 buvo vertinamas Kultūros paveldo departamento teritorinio skyriaus įpareigojimo parengti statinio stogo dangos tvarkymo projektą, jį suderinti ir atlikti tvarkymo darbus pagrįstumas ir teisėtumas. Reikalavime valstybės institucija nurodė, kad be projekto ir netinkamai (namo sienos ir perdangos drėksta) buvo įrengtas plokščias namo stogas. Jis įrengtas po to, kai kilus gaisrui, pareiškėja atliko stogo remontą. Ginčydama šį reikalavimą, pareiškėja nurodė, jog ji nėra asmuo, dėl kurio kaltės atsirado nustatyti pažeidimai – gaisras įvyko ne jos, o kitame bute. Be to, namas turi bendrasavininkų, todėl nepagrįsta reikalavimą formuluoti vien jai. Šiomis aplinkybėmis LVAT teisėjų kolegija konstatavo, jog viešojo administra-

vimo subjektas, nagrinėjamu atveju priimdamas administracinį aktą, nesilaikė Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimų, nes priimtame akte nėra nurodyta aiški nustatytų pareiškėjos pareigų apimtis, t. y. įpareigojimais suformuluoti taip, kad pareiškėja jų negali objektyviai įvykdyti, bei administracinis aktas yra nemotyvuotas (nenurodyta, dėl kokių konkrečių aplinkybių ir kokiomis teisės aktų normomis vadovaujantis buvo suformuluotas minėtas įpareigojimas pareiškėjai). Dėl to pripažinta, kad ginčijamas aktas yra neteisėtas ir turi būti panaikintas (2015 m. birželio 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1234-520/2015).

16.2. Administracinio sprendimo priėmimo faktinis pagrindas ir individuali argumentacija turi būti žinomi ne tik viešojo administravimo subjektui, priimančiam sprendimą, bet ir asmeniui, kurio atžvilgiu jis priimamas. Individualus administracinis aktas paprastai turi būti toks, kad iš jo būtų galima suprasti visuomeninių santykių esmę, subjektus, dalyvaujančius šiuose santykiuose, kad būtų aiškus tų visuomeninių santykių teisinis kvalifikavimas. Visiškai nesilaikant minėtų nuostatų ar tai darant tik iš dalies, paprastai kyla pagrįsta abejonė dėl tokio administracinio akto teisėtumo bei pagrįstumo (žr., pavyzdžiui, 2013 m. lapkričio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2124/2013; 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1440/2014). Viešojo administravimo subjektas, priėmęs negatyvias pasekmes sukeltą sprendimą, turi pareigą jį pagrįsti tiek teisiniais, tiek faktiniais argumentais, t. y. nurodyti priežastis, lėmusias neigiamo sprendimo priėmimą (2013 m. balandžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013).

16.3. Būtina pabrėžti, jog viešojo administravimo sistemos subjektas, priimdamas individualų teisės aktą, jį turi juridiskai sukonstruoti taip, kad pastarasis būtų suprantamas ne tik teisinį išsilavinimą turintiems asmenims, galintiems operuoti teisinėmis sąvokomis bei gebantiems interpretuoti teisės aktus, pateikti savo nuomonę ginčą nagrinėjančiai institucijai, bet ir tiems asmenims, kurie tokio išsilavinimo neturi, tačiau siekia apginti galimai pažeistas teises ar įstatymų saugomus interesus. Individualiame teisės akte tiksliai bei aiškiai turi būti išdėstyta, ko praše suinteresuotas asmuo, koks sprendimas priimtinas tokio prašymo atžvilgiu, kokių faktinių aplinkybių pagrindu bei teisiniu reguliavimu kreipimasis (prašymas, skundas ar kt.) tenkintinas arba atmestinas. Esant poreikiui su viešojo administravimo sistemos subjekto sprendimu (bendrine prasme) turi būti įstatymų nustatyta tvarka pateikiamas ne tik pats individualus teisės aktas, bet ir susiję dokumentai, grindžiantys individualiame teisės akte priimamą sprendimą, tam, kad būtų galima pasinaudoti teismine gynyba ir tas pasinaudojimas teismine gynyba būtų operatyvus. Priimant sprendimą dėl konkretaus prašymo (ar kitokio pobūdžio kreipimosi, nepriklausomai nuo tokio dokumento formos) turi būti veikiama paisant pagrindiniame šalies įstatyme – Konstitucijoje įtvirtinto, atkartojamo ir Viešojo administravimo įstatyme, principo, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-439/2013). Viešojo administravimo subjekto vykdoma administracinė procedūra ir jos išdavoje priimtinas sprendimas (bendrine prasme) suteikia galimybę matyti, koks klausimas buvo iškeltas viešojo administravimo subjektui, kaip vyko pati procedūra, kokia medžiaga buvo tiriama, kokiais teisės aktais remtasi priimant sprendimą, kokia galutinė išvada bei kokie argumentai nulėmė šią išvadą. Ir visa tai turi atsispindėti aiškiai bei tiksliai sprendime, kad suinteresuotas asmuo ne tik galėtų dokumentą suprasti, bet ir pasinaudoti teismine gynyba, jei nesutiktų su viešojo administravimo sistemos subjekto priimtu patvarkymu (2012 m. kovo 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-146/2012).

17. LVAT praktikoje pareigos motyvuoti priimtus sprendimus kontekste akcentuojama ir *būtinybė atsižvelgti į specialius aktus, vertinant individualaus administracinio akto atitikimą VAI 8 straipsniui*. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, iš VAI 8 straipsnio ir jo preambulės („Individualaus administracinio akto bendrieji reikalavimai“) matyti, kad jame yra įtvirtintos bendro pobūdžio taisyklės, kurios keliamos visų pirma individualaus administracinio akto turiniui bei jo rekvizitams ir nėra nustatyta reikalavimų individualaus administracinio akto formai. Tačiau individualiais administraciniais aktais, kuriuos priima viešojo administravimo subjektai, yra sprendžiami skirtingo pobūdžio teisiniai santykiai, kuriuos reguliuoja specialios teisės normos, skirtos tik šiems teisiniams santykiams reglamentuoti, pavyzdžiui, nuosavybės teisių atkūrimas, valstybė tarnyba, mokesčiai ir kt. Tai lemia, kad ir skirtinguose teisiniuose santykiuose priimamų individualių administracinių aktų turinys gali būti skirtingas (pagal apimtį, struktūrą ir pan.), nes gali būti sąlygotas tų specialiųjų teisės normų reikalavimų, kurios reglamentuoja atitinkamus teisinius santykius. Todėl kiekvienu konkrečiu atveju, vertinant individualaus administracinio akto teisėtumą, Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio taikymo aspektu, turi būti atsižvelgiama ir į tuos teisės aktus, kurie reguliuoja konkretų teisinį santykį, t. y. turi būti įvertinama, kokie ir kokia apimtimi yra teisiškai reikšmingi faktai bei kokios konkrečios materialinės teisės normos asmeniui gali sudaryti atitinkamas prielaidas bei sąlygas, kad būtų sukurtos, panaikintos ar pakeistos asmens subjektinės teisės tam tikruose teisiniuose santykiuose (2010 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1116/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010; taip pat žr. 2011 m. gruodžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶³-3775/2011). Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio taikymas, t. y. konstatavimas, kad administracinis sprendimas nėra pagrįstas objektyviais duomenimis ir teisės normomis, turi būti taikomas kartu su atitinkamą sritį, kurioje veikia viešojo administravimo subjektas, reglamentuojančiomis normomis. Be to, minėta bendro pobūdžio teisės norma, įpareigojanti viešojo administravimo subjektus veikti pagal teisės aktų reikalavimus ir priimti motyvuotus sprendimus, turi būti taikoma atsižvelgiant į tai, kokia administracinė paslauga teikiama ar kokio pobūdžio administracinis sprendimas yra primamas (2012 m. birželio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2248/2012). Kiekvienu konkrečiu atveju vertinant viešojo administravimo subjekto priimto individualaus administracinio akto atitikimą Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimams, turi būti atsižvelgiama ir į faktinių aplinkybių ir atitinkamus ginčo teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų kontekstą (2015 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-199-552/2015). Tačiau bet kokiu atveju negali būti paneigiama viešojo administravimo institucijos pareiga pagrįsti asmenų atžvilgiu priimamus sprendimus, t. y. nurodyti konkrečiu atveju pakankamus ir aiškius motyvus, lėmusius sprendimo priėmimą (2012 m. kovo 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁶⁶²-5/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 21–30 p.).

17.1. Šios taisyklės buvo aktualios, pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1116/2010, kurioje buvo kilęs ginčas dėl sprendimo, kuriuo Vilniaus apskrities valstybinė mokesčių inspekcija nesutiko su pareiškėju pasiūlymu sudaryti susitarimą dėl mokesstinės nepriemokos ir su ja susijusių sumų dydžio nustatymo. Bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija nurodė, kad bylai aktualius teisinius santykius reglamentuoja Mokesčių administravimo įstatymas, kurio 71 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Mokesčių administratorius ir mokesčių mokėtojas gali pasirašyti susitarimą dėl mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio,

jei, apskaičiuojant mokesčius, nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti. Pasirašius tokį susitarimą, mokesčių mokėtojas praranda teisę ginčyti mokesčio apskaičiavimo teisingumą, o mokesčių administratorius – apskaičiuoti didesnę sumą negu nurodyta susitarime. Minėtas susitarimas gali būti pasirašytas mokestinio tyrimo ar mokestinio patikrinimo metu, taip pat visų mokestinių ginčų nagrinėjimo etapų metu.“ Teisėjų kolegijos vertinimu, ši teisės norma nenustato imperatyvios pareigos mokesčių administratoriui pasirašyti susitarimą kiekvienu atveju su mokesčio mokėtoju, o tik suteikia teisę susitarti dėl „mokesčio ir su juo susijusių sumų dydžio.“ Iš šio teisinio reglamentavimo taip pat matyti, kad teisiškai reikšminga bei pakankama aplinkybė, kuri gali sudaryti prielaidas bei sąlygas pasirašyti arba nepasirašyti minėtą susitarimą, yra konstatavimas faktinės aplinkybės, jog „nė viena iš šalių neturi pakankamai įrodymų savo apskaičiavimams pagrįsti.“ Tačiau įrodymų pakankamumas ar jų nepakankamumas yra vertinamojo pobūdžio ir gali būti nulemtas kiekvieno individualaus atvejo, konkrečių aplinkybių bei kiekvienos iš šalių subjektyvaus vertinimo. Todėl tais atvejais, kai mokesčio administratorius turi pagrįstą pagrindą manyti bei teigti, kad mokestinei nepriemokai pagrįsti jis turi pakankamai įrodymų, neatsiranda prielaidos bei sąlygos realizuoti Mokesčių administravimo įstatymo 71 straipsnio nuostatas. Tai savo ruožtu lemia, kad tais atvejais, kai mokesčių administratoriaus vertinimu įrodymų mokestinei nepriemokai pagrįsti pakanka ir šia aplinkybe jis grindžia savo atsisakymą sudaryti susitarimą su mokesčių mokėtoju, yra įvykdomi Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimai (2010 m. spalio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1116/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 20, 2010)

18. Reikia akcentuoti, kad teismas turi pareigą *ex officio* vertinti tai, ar individualus administracinis aktas (ne) atitinka VAI 8 straipsnio reikalavimus (šiuo aspektu žr. 2015 m. kovo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-294-552/2015). Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies reikalavimai administracinio akto turiniui, kad jame būtų nurodomi administracinio akto priėmimo motyvai, turi tiek materialinį, tiek ir procesinį aspektą, t. y. šie reikalavimai susiję su asmens teise į teisminę gynybą. Šiuo aspektu atkreiptinas dėmesys, jog proceso požiūriu nemotyvuotas administracinis aktas, kuris daro neigiamą poveikį subjekto teisėms ar interesams, negali būti pripažintas teisėtu, nes riboja subjekto teises skusti tokį aktą ir apsunkina tokio akto teisminę kontrolę. Tai prieštarauja Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje įtvirtintai asmens teisei į teisminę gynybą, įskaitant tinkamą teismo procesą bei teisingą bylos išnagrinėjimą. Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies reikalavimų nepaisymas ir konkrečių teisės normų nesusiejimas su objektyviais duomenimis (faktais) pripažintinas esminiu trūkumu, kai toks pažeidimas ne tik paneigia asmens teisę žinoti teisei priešingos veikos ribas, riboja teises į teisminę gynybą, bet ir ginčui persikėlus į teismą atima galimybę pasitarajam suprasti bei apsisibrėžti bylos nagrinėjimo apimtį, o kartu visapusiškai bei objektyviai išnagrinėti ginčą (žr., pavyzdžiui, 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014), apsunkina teismo funkcijos patikrinti skundžiamo sprendimo pagrįstumą įgyvendinimą (žr., pavyzdžiui, 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013; 2015 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1-502/2015). Situacija, kai viešojo administravimo sistemos subjektas užkerta kelią visuomeninių santykių vystymuisi be tikslaus priimto sprendimo teisinio pagrindimo, viešojo administravimo plotmėje pripažintina ydinga, ribojanti asmens teisę tinkamai apsiginti (2012 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1750/2012).

19. Kilus ginčui teisme, skirtingai yra vertinami atvejai, kai administracinis aktas, kuris privalo būti motyvuotas, (1) yra be motyvų ir (2) kai administracinis teisės aktas yra su motyvais, tačiau motyvai yra nepakankami.

19.1. Vertinant individualaus administracinio akto atitikimą motyvuotumo imperatyvui, tam tikrais atvejais administracinis aktas gali būti pripažįstamas visiškai nemotyvuotu. Visiškas motyvų nebuvimas pats savaime yra pagrindas panaikinti administracinį aktą, neanalizuojant kitų su tuo susijusių aplinkybių (pvz., motyvų, kuriais viešojo administravimo subjektas grindžia administracinį aktą, kai kyla ginčas teisme) (šiais aspektais žr. 2007 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵-990/2007; 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-47/2014; 2015 m. kovo 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1069-502/2015).

19.2. Kitais atvejais gali nebūti pagrindo atitinkamą administracinį aktą pripažinti visiškai nemotyvuotu. Šiame kontekste Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalimi iš esmės yra siekiama užtikrinti, kad asmeniui, dėl kurio yra priimtas atitinkamas individualus administracinis aktas, būtų žinomi šio akto priėmimo teisinis bei faktinis pagrindai, motyvai. Todėl, kai nėra pagrindo atitinkamą individualų administracinį aktą pripažinti visiškai nemotyvuotu, kiekvienu konkrečiu atveju, sprendamas dėl tokio akto atitikties pastarosios įstatymo nuostatos reikalavimams, teismas privalo *ad hoc* įvertinti, ar nustatyti turinio (teisinio ir faktinio pagrindimo, motyvacijos) trūkumai yra esminiai, sukliudę šio individualaus administracinio akto adresatams suprasti atitinkamų visuomeninių santykių esmę ir turinį, identifikuoti jų teisių, pareigų bei teisėtų interesų pasikeitimą, šio pasikeitimo pagrindus ir apimtį, tinkamai įgyvendinti šiuo aktu suteiktas teises ar (ir) įvykdyti nustatytas pareigas bei įstatymų nustatyta tvarka efektyviai realizuoti teisę į (galimai) pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynybą. Šis vertinimas turi būti atliekamas individualaus administracinio akto adresato požiūriu, t. y. būtent to, kuris turi teisę žinoti ir suprasti, dėl kokios priežasties ir kuo remiantis priimtas konkretus sprendimas, be kita ko, atsižvelgiant ir į pastarajam asmeniui žinomas aplinkybes, lėmusias minėtą sprendimą (2011 m. birželio 27 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011). Taigi tikrinant viešojo administravimo subjekto sprendimą (bendrine prasme) Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio aspektu turi būti nustatyta, jei nėra besąlyginių skundžiamo individualaus administracinio akto naikinimo pagrindų, ar asmuo, kuriam adresuotas aktas, iš esmės galėjo ir turėjo suvokti (suprasti) priimto sprendimo faktinius ir teisinius pagrindus, jo priėmimo motyvus. Tokių aplinkybių konstatavimas (galėjo ir turėjo suprasti) įgalintų nepripažinti Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies reikalavimų pažeidimo arba esamus trūkumus, nepaneigiančius priimtino sprendimo esmės suvokimo, vertinti kaip neesminius, nesudarančius savarankiško ir pakankamo pagrindo ginčijamą sprendimą pripažinti neteisėtu bei jį panaikinti (2013 m. gegužės 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-990/2013). Priešingu atveju atitinkamas viešojo administravimo sistemos subjekto sprendimas turėtų būti naikinamas (2013 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-2302/2013). Taigi, pasitaikantys teisminėje praktikoje individualaus administracinio akto turinio trūkumai savaime nesuponuoja ginčijamo sprendimo (bendrine prasme) pripažinimo visiškai neteisėtu. Būtina vertinti, kokie tai pažeidimai (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2013 m. balandžio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-714/2013).

19.2.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2347/2014 dėl valstybės tar-

nautojo nušalinimo nuo pareigų teisėtumo konstatuota, jog nepaisant nustatytų individualaus administracinio akto trūkumų (nurodytas netikslus nušalinimo teisinis pagrindas), iš esmės pareiškėja teisės aktų nustatyta tvarka buvo informuota apie ginčijamą sprendimą, jo teisinį bei faktinį pagrindus ir motyvus, jai nebuvo sudarytos kliūtys suvokti ir realizuoti šiuo aktu jai sukuriamas teises ir pareigas, suprasti pasekmes. Tai atitinkamai lėmė, kad ginčijamas sprendimas iš esmės atitiko nurodytų teisės aktų reikalavimus, todėl aptarti trūkumai nesudarė pagrindo nagrinėjamu atveju pripažinti šį aktą neteisėtu (2014 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2347/2014).

19.2.2. Administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-827/2014 dėl sprendimo atsisakyti išduoti planavimo sąlygas teisėtumo bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija nurodė, jog iš ginčijamo akto motyvacijos pareiškėjas galėjo suvokti atitinkamų visuomeninių santykių esmę ir turinį, tinkamai įgyvendinti šiuo aktu suteiktas teises ar (ir) įvykdyti nustatytas pareigas bei įstatymų nustatyta tvarka efektyviai realizuoti teisę į teisių ir teisėtų interesų gynybą. Tai, kad tam tikri argumentai dėl atsisakymo išduoti planavimo sąlygų sąvadą buvo išdėstyti ankstesniuose sprendimuose, neleidžia laikyti ginčijamo sprendimo nemotyvuotu, nes pareiškėjui tos aplinkybės buvo aiškiai žinomos, jos buvo nurodytos ir pareiškėjo skunde, pateiktame pirmosios instancijos teismui, taigi tai nesutrukdė pareiškėjui nei suvokti atsisakymo atlikti veiksmus priešastis, nei efektyviai realizuoti teisę į teisių ir teisėtų interesų gynybą. Šių aplinkybių kontekste teisėjų kolegija atmetė argumentus dėl Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies pažeidimo (žr. 2014 m. spalio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-827/2014; dėl analogiškos išvados taip pat žr. 2011 m. birželio 27 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą byloje Nr. A⁵⁵⁶-336/2011; 2012 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1512/2012; 2013 m. vasario 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-121/2013; 2014 m. sausio 8 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1965/2013; 2013 m. lapkričio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1505/2013; 2013 m. sausio 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-96/2013).

19.3. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra pateikęs išaiškinimą, kaip turėtų būti vertinamos situacijos, kai ginčijamo akto priėmimo motyvai išdėstomi tik ginčą dėl individualaus administracinio akto nagrinėjant teisme. Šiuo aspektu Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuolat akcentuoja, kad ginčijamo individualaus administracinio sprendimo priėmimo motyvų nurodymas teismo proceso metu neturi būti vertinamas ir nedaro įtakos nemotyvuoto viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo teisėtumui (žr., pavyzdžiui, 2013 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-940/2013; 2015 m. kovo 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1536-662/2015). Priešingai vertinant būtų pažeistos pareiškėjo teisės į gynybą (žr. 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-2692/2011). Individualaus administracinio akto motyvų nenurodymas pačiame akte ir jų papildymas ginčą nagrinėjant teisme iš principo nėra toleruotini, kadangi kliudo suinteresuotam asmeniui pasirinkti būdus bei priemones dėl savo teisių ar interesų gynimo, o galbūt apskritai sutikti ir pripažinti pagrįstu viešojo administravimo sistemos subjekto kad ir neigiamą atsakymą. Atitinkamos kliūtys sudaromos ir teismui, nagrinėjančiam skundus dėl individualių teisės aktų panaikinimo, nes teisiniai ir faktiniai pagrindai yra plečiami, sudaromos prielaidos vis naujų pagrindų teikimui. Taip išplečiamos ir bylos nagrinėjimo ribos, kurias ne visada pavyksta vėliau apibrėžti, kas neretai sąlygoja nepakankamai išsamaus, objektyvaus ir neteisingo sprendimo priėmimą, o viešojo administravimo siste-

mos subjektams sudaromos prielaidos piktnaudžiauti savo teisėmis bei pareigomis (šiais aspektais žr. 2013 m. balandžio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-714/2013). Taip pat svarbu, kad kilus administraciniam ginčui dėl atitinkamo individualaus administracinio akto pagrįstumo ir teisėtumo, ginčijamą aktą priėmęs viešojo administravimo subjektas teisme negali papildyti skundžiamą aktą naujais (papildomais) kaltinimais ir nurodyti, kad asmuo pažeidė ir kitas teisės normas, kuriomis nebuvo grindžiamas ginčijamas administracinis aktas (2014 m. spalio 27 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-2020/2014). Pagal administracinių teismų praktiką, administracinio akto priėmimo motyvai pagal įstatymą privalo būti nurodomi pačiame administraciniame akte. Skundžiamo sprendimo priėmimo motyvų nurodymas teismo proceso metu neturi būti vertinamas ir nedaro įtakos nemotyvuoto sprendimo teisėtumui (2013 m. birželio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-940/2013; 2015 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1-502/2015). Teismas nėra įgalintas atsižvelgti į skundžiamų teisės aktų priėmimo pagrindų papildymus, teikiamus atsiliėpimų ar kitokių procesinių veiksmų metu, jei tie papildymai savo esme yra visiškai nauji teisės aktų priėmimo pagrindimo pagrindai. Priešingu atveju teisminės gynybos besikreipusiam asmeniui taptų sunku apsiginti, o teismui – apibrėžti bylos nagrinėjimo ribas bei priimti sprendimą, todėl, kai skundžiamas teisės aktas, yra vertinama, kokiais faktiniais pagrindais jis priimtas bei kokia teisinė kvalifikacija pritaikyta. Tai ir yra bylos nagrinėjimo ribos. Tik esant konkrečioms teisės aktų priėmimo pagrindams, aiškiam teisiniam įvertinimui įmanoma pasisakyti dėl tokių skundžiamų sprendimų teisėtumo bei pagrįstumo (2014 m. balandžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1068/2014).

20. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra konstatuota, kad teismo sprendimas, kuriuo buvo panaikintas viešojo administravimo subjekto priimtas aktas dėl to, kad jame nėra aiškūs jo priėmimo motyvai, nereiškia, jog viešojo administravimo subjektas yra įpareigojamas priimti priešingą sprendimą – šiuo atveju viešojo administravimo subjektas gali priimti bet kokią sprendimą (ir tokį patį, koks buvo priimtas anksčiau), tačiau jame turi būti aiškiai nurodyti tokio sprendimo priėmimo motyvai (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2014 m. sausio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2008/2013; 2014 m. vasario 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-120/2014).

V.3. Apskundimo tvarkos nurodymas

21. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai laikosi praktikos, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje nustatytas reikalavimas, jog individualiame administraciniame akte turi būti nurodyta akto apskundimo tvarka, nustato pareigą individualų administracinį aktą priimančiam viešojo administravimo subjektui sprendime nurodyti tokius duomenis, iš kurių be papildomų informacijos šaltinių (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų) ir laiko sąnaudų pareiškėjui, nepriklausomai nuo jo išsilavinimo, amžiaus, būtų visiškai aišku, kokiai institucijai (institucijos pavadinimas, adresas) ir per kokį terminą (nurodant ar terminas skaičiuojamas nuo sprendimo priėmimo, ar nuo individualaus akto gavimo dienos) gali būti paduotas skundas. Administracinio akto apskundimo tvarkos neišaiškinimas tinkamai nesiderina su geru viešuoju administravimu bei Konstitucijoje įtvirtintu principu, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, gali suvaržyti asmens teisę kreiptis į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją ar teismą. Apskundimo tvarkos individualiame adminis-

traciniame akte nenurodymas (neišaiškinimas) gali būti laikomas priežastimi, objektyviai sukliudžiusiai pareiškėjui kreiptis į teismą laiku (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰-592/2012; 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-440/2012; 2013 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-753/2013; 2015 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-587-438/2015).

22. Viešojo administravimo subjekto priimtame individualiame administraciniame akte įrašyta bendro pobūdžio nuoroda į atitinkamą įstatymą, kuriame nustatyta sprendimo apskundimo tvarka, nelaikytina tinkamu VAĮ 8 straipsnio 2 dalies reikalavimų vykdymu (žr. 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-440/2012; 2013 m. sausio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-138/2013; 2015 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-769-556/2015).

23. Tačiau individualaus administracinio akto apskundimo tvarkos nenurodymas pačiame skųstiniame individualiame administraciniame akte turi būti vertinamas kitų byloje esančių faktinių aplinkybių kontekste. Priešingu atveju, kiekvieną kartą automatiškai pripažįstant, jog individualaus administracinio akto apskundimo tvarkos nenurodymas yra priežastis, laikytina objektyviai sukliudžiusia pareiškėjui kreiptis į teismą laiku, susidarytų situacija, kai pareiškėjas galėtų piktnaudžiauti tokia teise, nepagrįstai kreipdamasis į administracinį teismą po ilgo laiko tarpo. Todėl kiekvieną kartą būtina nustatyti ir kitas reikšmingas aplinkybes, *inter alia* pareiškėjo veiksmus po individualaus administracinio akto gavimo, jo pastangas skųsti individualų administracinį aktą, laiko tarpą, per kurį pareiškėjas kreipėsi į teismą, ir kitas aplinkybes, leidžiančias daryti išvadą dėl pareiškėjo pastangų, įvykdytų per protingą laiko tarpą, realizuojant savo teises (žr., pavyzdžiui, 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵²⁰-592/2012; 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-440/2012; 2013 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-753/2013; 2015 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-587-438/2015).

24. Tinkamas viešojo administravimo subjekto sprendimo apskundimo tvarkos neišaiškinimas kai kuriais atvejais gali būti pripažintas objektyvia termino skundui teismui paduoti praleidimo priežastimi, lemiančia šio termino atnaujinimą (žr. 2015 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-769-556/2015). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-136/2013 teisėjų kolegija konstatavo, kad nagrinėjamas atvejis gali būti pripažintas pareiškėjos suklaidinimu, kadangi viešojo administravimo subjektas priimtuose sprendimuose jų apskundimo tvarką išaiškino remdamasis ne įstatymu, nustatančiu privalomą išankstinę ginčų nagrinėjimo tvarką, o poįstatyminiu teisės aktu, kurio nuostatos dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos teritorinio skyriaus individualaus administracinio akto apskundimo tvarkos skiriasi nuo nustatytų įstatymu (VSDĮ 37 str.) ir numato asmeniui galimybę pasirinkti apskundimo tvarkos variantą (Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai arba teismui). Tai lėmė termino skundui paduoti atnaujinimą (2013 m. sausio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-136/2013). Administracinėje byloje Nr. A-498-146/2015 ginčijamame akte nebuvo nurodyta apskundimo tvarka, tačiau tai nebuvo pagrindas panaikinti individualų administracinį aktą, nes pareiškėjas pasinaudojo teise kreiptis į teismą (2015 m. kovo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-498-146/2015; taip pat žr. 2014 m. sausio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-242/2014; 2015 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-906-624/2015).

25. Savaime ta aplinkybė, kad asmuo turi bylinėjimosi teisme patirties, nepanei-

gia ir nepanaikina atsakovo pareigos nurodyti ginčijamo sprendimo apskundimo tvarką. Priešingai aiškinant numatytą teisinį reguliavimą netektų prasmės VAĮ 8 straipsnyje įtvirtintas teisinis reguliavimas (šiuo aspektu žr. 2015 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-124-858/2015).

VI. ASMENŲ KREIPIMOSI Į VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTUS FORMOS

(VAĮ 2 str. 14–16 d., 14 str.)

1. Viešojo administravimo įstatymas numato tris kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formas – prašymą, skundą ir pranešimą. Su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus vadinamas *prašymu* (žr. VAĮ 2 str. 14 d.). *Skundas* – tai asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (VAĮ 2 str. 15 d.). *Pranešimas* – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (VAĮ 2 str. 16 d.).

2. Apžvelgus administracinių teismų praktiką šioje srityje, pastebėtina, kad dažnai kyla klausimai dėl to, kokia konkrečia forma asmuo kreipėsi į viešojo administravimo subjektą ir, atitinkamai – kokia tvarka viešojo administravimo subjektas turėjo nagrinėti pateiktą kreipimąsi. Svarbu atkreipti dėmesį, kad prašymo, skundo ir pranešimo nagrinėjimo tvarka nėra tapati. Kaip ne kartą pažymėjo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, asmens kreipimosi forma lemia šio kreipimosi nagrinėjimo tvarką (šiais aspektais žr., pavyzdžiui, 2012 m. birželio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2002/2012; 2012 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1961/2012; 2012 m. gruodžio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-3040/2012; 2014 m. balandžio 1 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-450/2014; 2014 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶²⁴-828/2014; 2015 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-906-624/2015; ir kt.). Taigi asmens kreipimosi priskyrimas konkrečiai formai – prašymui, skundui ar pranešimui – nėra savitiksliis.

2.1. Asmenų kreipimūsi į viešojo administravimo subjektus bendrąsias nagrinėjimo taisykles (nagrinėjimo tvarką) įtvirtina Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnis (2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Pagal jį, *asmenų skundai ir pranešimai* dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ir administracinių sprendimų nagrinėjami Viešojo administravimo įstatymo trečiajame skirsnyje, reglamentuojančiame administracinę procedūrą, nustatyta tvarka (žr. VAĮ 14 str. 3 d.). *Asmenų prašymus* viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 (2015 m. rugpjūčio 26 d. nutarimo Nr. 913 redakcija) patvirtintas Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisykles (VAĮ 14 str. 1 d.).

2.2. Asmens kreipimosi į viešojo administravimo subjektą forma nustatoma, atsižvelgiant (vertinant) į tokio kreipimosi turinį (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. kovo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1252/2012; 2012 m. rugsėjo 24 d. nutartį

administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2918/2012; 2012 m. spalio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2452/2012; 2012 m. lapkričio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2993/2012; 2013 m. gruodžio 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2328/2013; 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-494/2014 ir kt.). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-494/2014 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija padarė išvadą, kad Kauno apskrities vyriausiajame policijos komisariate gautas pareiškėjo raštas, atsižvelgiant į jo turinį, t. y. į prašymą nustatyti ir pranešti už šaukimų liudytojui įteikimą byloje, kurioje pareiškėjas buvo proceso dalyvis, atsakingus asmenis ir kt., į prašymą pareiškėjui raštu pateikti išsamius duomenis apie šaukimų liudytojui gavimą, nors ir kildinamas iš, pareiškėjo teigimu, jo pažeistų teisių, nelaikytinas skundu, nors pareiškėjas jį įvardijo būtent taip. Faktinės bylos aplinkybės ir pareiškėjo reikalavimai, kurie buvo priimti ir dėl kurių buvo nagrinėjama apžvelgiama byla, leido konstatuoti, jog pareiškėjo raštas iš esmės atitiko Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje pateiktą prašymo sąvoką, todėl turėjo būti išnagrinėtas laikantis Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nurodytų taisyklių (žr. 2014 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-494/2014).

Plačiau dėl prašymų nagrinėjimo žr. šio apibendrinimo dalį „VII. ASMENŲ PRAŠYMŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS NAGRINĖJIMO TVARKA“. Dėl skundų ir pranešimų nagrinėjimo žr. šio apibendrinimo dalį „VIII. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA“.

VII. ASMENŲ PRAŠYMŲ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTAMS NAGRINĖJIMO TVARKA

(VAĮ 3, 8, 14 str. 1 ir 2 d., 23 str. 5 d.; 36 str.; Prašymų nagrinėjimo taisyklių 8, 15, 22, 34, 45, 47, 49 p.; ABTĮ 15, 22, 88 str.)

1. Kaip minėta, asmens prašymas Viešojo administravimo įstatymo taikymo kontekste suprantamas kaip su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus. Asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Prašymų nagrinėjimo taisykles (VAĮ 14 str. 1 d.). Atkreiptinas dėmesys, jog nuo 2015 m. rugsėjo 1 d. Prašymų nagrinėjimo taisyklės buvo išdėstytos nauja redakcija²². Dėl administracinių teismų praktikos stokos taikant naująją taisyklių redakciją, apžvelgiamoje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje toliau bus, be kita ko, pateikiamos ir nuorodos į šiuo metu jau negaliojančias, bet vis dar aktualias, (iš esmės) nekeistas Prašymų nagrinėjimo taisyklių senųjų redakcijų nuostatas.

2. Atsižvelgiant į Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47 punktą, *prašymai gali būti skirstomi į kelias rūšis:*

1) prašymai suteikti administracinę paslaugą – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą;

²² 2015 m. rugpjūčio 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 913 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimo Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

- 2) prašymai pateikti institucijos turimą informaciją;
- 3) prašymai priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatytą tvarka kitą nustatytosios formos dokumentą, kuriame išreikšta institucijos valia;
- 4) kreipimaisi, kuriuose išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, pranešama apie valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkrečiu asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, ar kitokie asmens kreipimaisi.

3. Prašymų nagrinėjimo taisyklėse nurodoma, kad *atsakymai* į prašymus parengiami atsižvelgiant į prašymo turinį, tai yra:

1) į prašymą suteikti administracinę paslaugą – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, – atsakoma suteikiant prašomą administracinę paslaugą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;

2) į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma pateikiant prašomą informaciją Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;

3) į prašymą priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatyta tvarka kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreikšta institucijos valia, – atsakoma pateikiant atitinkamo priimto dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;

4) į kreipimąsi, kuriame išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, pranešama apie valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkrečiu asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, ar kitokį asmens kreipimąsi atsakoma laisva forma (**Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47 p.**).

4. Prašymų nagrinėjimo taisyklių 34 punkte įtvirtinama bendra taisyklė, jog asmenų prašymai, išskyrus asmenų prašymus, į kuriuos, nepažeidžiant asmens, kuris kreipiasi, kitų asmenų ar institucijos interesų, galima atsakyti tuoj pat, turi būti išnagrinėjami per 20 darbo dienų nuo prašymo užregistravimo institucijoje. Jeigu asmens prašymo nagrinėjimas susijęs su komisijos sudarymu, posėdžio sušaukimu ar kitais atvejais, dėl kurių atsakymo pateikimas asmeniui gali užtrukti ilgiau kaip 20 darbo dienų nuo prašymo ir visų reikiamų dokumentų užregistravimo institucijoje, institucijos vadovas ar jo įgaliotas asmuo turi teisę pratęsti šį terminą dar iki 20 darbo dienų (Prašymų nagrinėjimo taisyklių 35 p.).

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad termino administracinei paslaugai atlikti (konkrečiu atveju – leidimui išduoti) nesilaikymas nėra suderinami su įstatymų viršenybės, teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo bei gero administravimo principais (šiuo aspektu žr. 2013 m. gruodžio 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-2648/2013). *Dėl viešojo administravimo srityje taikomų terminų plačiau žr. šio apibendrinimo dalį „IX.2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE TAIKOMI TERMINAI“.*

5. Svarbu paminėti, kad asmuo, nesutinkantis su institucijos atsakymu, arba tuo atveju, jeigu per nustatytą prašymo nagrinėjimo terminą atsakymas asmeniui neišsiųstas,

turi teisę paduoti skundą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo trečiojo skirsnio „Administracinė procedūra“ nustatyta tvarka, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo nustatyta tvarka administracinių ginčų komisijai, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka administraciniam teismui. Dėl valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje asmuo turi teisę pateikti skundą Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo nustatyta tvarka (Prašymų nagrinėjimo taisyklių 49 p.).

6. Apžvelgiant *atsakymų į prašymus nagrinėjimo administraciniuose teismuose praktiką*, pirmiausia reikia pažymėti neretai kylančią pareiškėjų ginčijamų aktų priskirtinumo nagrinėti teismuose problemą. Tinkamai nustatyti teisme siekiamo ginčyti akto pobūdį būtina, nes nuo šios aplinkybės priklauso teisminės patikros intensyvumas. Šiuo aspektu LVAT yra išaiškinęs, jog teisės akto priskyrimo administraciniam aktui klausimas yra sprendžiamas ne vien pagal teisės akto pavadinimą, jame nurodytą apskundimo tvarką, ar jame vartojamas sąvokas, bet pagal tikrąjį teisės akto turinį, nustatomą pagal administraciniam sprendimui būdingus požymius. Galimybė teismine tvarka nugincyti administracinius aktus, juose nustatytus faktus ar pateikiamus teisinius vertinimus priklauso nuo teismo nagrinėjamo dalyko administracinėje byloje, nuo to, ar skundžiamas dokumentas yra individualus administracinis aktas, kokio pobūdžio institucijų veiksmai ar neveikimas yra skundžiami. Bylos priskirtinumas administraciniam teismui klausimas sprendžiamas vadovaujantis administracinio sprendimo bei skundžiamų viešojo administravimo subjektų veiksmų ar atsisakymo atlikti tokius veiksmus priskyrimo nurodytoms kategorijoms pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą, Viešojo administravimo įstatymą, Prašymų nagrinėjimo taisykles, atitinkamos srities specialius įstatymus bei juos įgyvendinančius teisės aktus. Pagal minėtus teisės aktus teismas turi spręsti klausimą dėl to, kokio pobūdžio prašymas ar skundas yra paduotas viešojo administravimo subjektui, kokia yra viešojo administravimo subjekto nustatyta kompetencija, kokia yra administracinio teismo nustatyta kompetencija. Atsižvelgiant į tai, išvadą dėl pareiškėjo skundo priskirtinumo teismui negalima daryti tik pagal vieną kriterijų, būtent – pagal administracinės procedūros baigtumo kriterijų (ABTĮ 88, 90 str.) (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. gegužės 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-285/2012²³; šiuo aspektu taip pat žr. 2013 m. vasario 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵⁵⁶-250/2013). Kitaip tariant, viešąjį administravimą reglamentuojančios normos nustato galimybę apskusti ne vien individualų administracinį aktą, priimtą išnagrinėjus asmens skundą arba kitaip tiesiogiai įgyvendinus viešojo administravimo subjektui pavestą kompetenciją, bet ir apskusti administracinės procedūros sprendimą, institucijos atsakymą į asmens prašymą (VAĮ 36 str.²⁴, Prašymų nagrinėjimo taisyklių 44 p.²⁵) (šiuo aspektu žr. 2013 m. rugsė-

23 Šioje byloje keltas klausimas dėl atsisakymo derinti žemės sklypo plano teisėtumą.

24 Pagal VAĮ 36 straipsnį „Administracinės procedūros sprendimo apskundimas“ asmuo turi teisę apskusti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka.

25 Pagal šį punktą, galiojusį iki 2015 m. rugsėjo 1 d., asmuo, nesutinkantis su institucijos atsakymu į jo prašymą, arba tuo atveju, jeigu per nustatytą prašymo nagrinėjimo terminą atsakymas asmeniui neišsiųstas, turi teisę paduoti skundą Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo trečiojo skirsnio „Administracinė procedūra“ nustatyta tvarka, Lietuvos Respublikos administracinių ginčų komisijų įstatymo (Žin., 1999, Nr. 13-310) nustatyta tvarka Administracinių ginčų komisijai, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (Žin., 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566) nustatyta tvarka

jo 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-528/2013).

7. Šiame kontekste svarbu pažymėti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką dėl to, ar teismui gali būti skundžiami Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.2 (prašymas suteikti informaciją) ir 47.4 (kreipimasis, nesusijęs su konkretau asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu) punktuose numatyti viešojo administravimo subjekto atsakymai į asmenų prašymus.

7.1. Jau minėta, kad į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma *pateikiant prašomą informaciją* Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka *arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys* (Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.2 p.). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, sistemškai aiškindamas Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 1 dalį, Prašymų nagrinėjimo taisyklių 44 punktą, yra konstatavęs, kad ginčas dėl atsakymo į prašymą pateikti informaciją Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 14 dalies prasme gali būti nagrinėjamas administraciniame teisme atsakymo į prašyme pateiktus klausimus pakankamumo aspektu (šiuo aspektu žr. 2012 m. birželio 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2002/2012; 2014 m. spalio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-921/2014).

7.2. Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.4 punkte nurodyta, kad į asmens kreipimąsi, kuriame išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, pranešama apie valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkretau asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, ar kitokį asmens kreipimąsi atsakoma *laisva forma*. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas asmens kreipimąsi į viešojo administravimo subjektą, kai tokiu kreipimusi pagal jo turinį ir pobūdį nebuvo siekiama apginti konkrečią besikreipusio asmens teisę ar teisėtą interesą, tai yra kreipimąsi, kuris atitinka Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.4 punktą, pažymėjo, kad toks kreipimasis turi būti išnagrinėtas ir pareiškėjui pateiktas atsakymas Prašymų nagrinėjimo taisyklėse nurodytomis sąlygomis ir apimtimi. Pasak teismo, kilus teisminiam ginčui dėl viešojo administravimo subjekto atsakymo, pareiškėjo teisė į objektyvų ir nešališką jo kreipimosi nagrinėjimą yra savo pobūdžiu procesinė ir ginama tokia apimtimi, kuri numatyta Prašymų nagrinėjimo taisyklėse. Taigi pirmosios instancijos teismas turėjo įvertinti, ar atsakovas, pateikdamas atsakymą į minėto pobūdžio kreipimąsi pareiškėjui, įvykdė Prašymų nagrinėjimo taisyklėse nustatytas sąlygas (šiais aspektais žr., 2012 m. spalio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2452/2012; 2012 m. rugsėjo 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1603/2012).

8. *Reikalavimai prašymui*. Prašymų nagrinėjimo taisyklėse įtvirtinti minimalūs reikalavimai, keliami asmenų prašymams. Pagal šių taisyklių 22 punktą, asmenų prašymai raštu turi būti parašyti valstybine kalba arba turėti įstatymų nustatyta tvarka patvirtintą vertimą į valstybinę kalbą, išskyrus taisyklių 24 ir 25 punktuose nurodytus atvejus; turi būti parašyti įskaitomai. Asmenų prašymuose raštu turi būti nurodytas asmens vardas ir pavardė arba pavadinimas ir adresas arba kiti kontaktiniai duomenys, pagal kuriuos

Administraciniam teismui. Dėl valstybės tarnautojų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje asmuo turi teisę pateikti skundą Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo (Žin., 1998, Nr. 110-3024; 2004, Nr. 170-6238) nustatyta tvarka. Pastebėtina, kad šiuo metu galiojantis Prašymų nagrinėjimo taisyklių 49 punktą (2015 m. rugpjūčio 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 913 redakcija) numato iš esmės analogiško pobūdžio nuostatą.

asmuo pageidauja gauti atsakymą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra nurodęs, jog asmuo, norėdamas, kad jo prašymas būtų išnagrinėtas bei būtų efektyviai apgintos jo teisės, turėtų konkrečiai nurodyti, kokias savo teises siekia įgyvendinti, koks yra konkretus asmens prašymas viešojo administravimo subjektui (2012 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-1287/2012; 2013 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2328/2013).

9. Prašymo perdavimas (persiuntimas) spęsti kompetentingam subjektui. Vadovaujantis Prašymų nagrinėjimo taisyklių 8 punktu, asmenų prašymai nagrinėjami pagal institucijos kompetenciją. Jeigu institucija, kuriai pateiktas prašymas, neįgalota spęsti jame išdėstytų klausimų, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo užregistravimo institucijoje išsiunčia prašymą Lietuvos Respublikos kompetentingai institucijai, kartu praneša apie tai asmeniui, paaiškina jo prašymo persiuntimo priežastis. Ši pareiga taip pat buvo numatyta originalios redakcijos Prašymų nagrinėjimo taisyklių 10 punkte. Aiškindamas šį punktą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad Prašymų nagrinėjimo taisyklių 10 punktas reglamentuoja situacijas, kai asmuo kreipiasi į subjektą, neturintį atitinkamų viešojo administravimo funkcijų (žr. 2015 m. balandžio 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1263-502/2015). Prašymų taisyklių 10 punkte²⁶ numatyta pareiga perduoti pareiškėjo prašymą kompetentingam jį nagrinėti subjektui yra vienas iš gero administravimo principo komponentų (šiuo aspektu žr., 2012 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2714/2012). Iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos matyti, kad gautų prašymų persiuntimas kitai institucijai vertinamas, atsižvelgiant į subsidiarumo principą (VAĮ 3 str. 1 d. 7 p.), institucijos, kuriai yra persiunčiamas prašymas, veiklos tikslus (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1291-624/2015). Reikia pažymėti, kad nagrinėjant prašymus (VAĮ 2 str. 14 d. prasme) netaikytina VAĮ 23 straipsnio 5 dalis, įtvirtinanti, jog draudžiama persiųsti skundą nagrinėti viešojo administravimo subjektui, jo administracijos padaliniiui arba perduoti nagrinėti pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui, kurių veiksmai yra skundžiami (šiuo aspektu žr. 2012 m. gruodžio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1907/2012).

10. Reikalavimai viešojo administravimo subjekto atsakymui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą pasisakė dėl reikalavimų, kuriuos turi atitikti pagal Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47 punktą priimami viešojo administravimo subjektų atsakymai.

10.1. Vadovaujantis Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.1 punktu, į prašymą suteikti administracinę paslaugą – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, – atsakoma suteikiant prašomą administracinę paslaugą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys. Toks atsakymas laikytinas viešojo administravimo subjekto priimtu administracinės procedūros sprendimu, kuriam

26 Originalios redakcijos Prašymų nagrinėjimo taisyklių 10 punkte buvo įtvirtinta, kad asmenų prašymai nagrinėjami pagal institucijos kompetenciją. Jeigu institucija, kuriai pateiktas prašymas, neįgalota spęsti jame išdėstytų klausimų, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo institucijoje išsiunčia prašymą kompetentingai institucijai (pasilikdama prašymo kopiją) ir raštu praneša apie tai asmeniui, paaiškindama persiuntimo priežastis. Šiuo metu galiojančių Prašymų nagrinėjimo taisyklių 8 punkte taip pat įtvirtinta, kad asmenų prašymai nagrinėjami pagal institucijos kompetenciją. Jeigu institucija, kuriai pateiktas prašymas, neįgalota spęsti jame išdėstytų klausimų, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo užregistravimo institucijoje išsiunčia prašymą Lietuvos Respublikos kompetentingai institucijai, kartu praneša apie tai asmeniui, paaiškina jo prašymo persiuntimo priežastis.

yra taikytini šio įstatymo 8 straipsnio 1 dalyje nustatyti reikalavimai, t. y. reikalavimai, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis (šiuo aspektu žr. 2014 m. spalio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-1495/2014).

10.2. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas pagal Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.2 punktą priimto viešojo administravimo subjekto atsakymo, kuriuo suteikiama informacija, teisėtumą, tikrina tokio atsakymo atitikimą VAI 8 straipsnio reikalavimams (žr. 2015 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-905-492/2015).

10.3. Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.3 punkte įtvirtinama, jog atsakymai parengiami atsižvelgiant į prašymo turinį: <...> į prašymą priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatyta tvarka kitą nustatytos formos dokumentą, kuriame išreikšta institucijos valia, – atsakoma pateikiant atitinkamo priimto dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje pažymi, kad atsakymas į prašymą priimti administracinį sprendimą pagal Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.3 punktą turi atitikti Viešojo administravimo 8 straipsnyje nustatytus bendruosius reikalavimus, keliamus individualiems administraciniams aktams (šiuo aspektu žr. 2012 m. rugpjūčio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1721/2012; šiuo aspektu taip pat žr. 2014 m. gegužės 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-567/2014). Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas Viešųjų pirkimų tarnybos atsakymą į pareiškėjo prašymą duoti sutikimą dėl neskelbiamų derybų procedūrų nutraukimo, yra nurodęs, kad administracinė procedūra ir jos išdavoje priimtinas sprendimas (bendrine prasme) suteikia galimybę matyti, koks klausimas buvo iškeltas viešojo administravimo subjektui, kaip vyko pati procedūra, kokia medžiaga buvo tiriama, kokiais teisės aktais remtasi priimančiam sprendimą, kokia galutinė išvada bei kokie argumentai nulėmė šią išvadą. Ir visa tai turi atsispindėti aiškiai bei tiksliai sprendime, kad suinteresuotas asmuo ne tik galėtų dokumentą suprasti, bet ir pasinaudoti teismine gynyba, jei nesutiktų su viešojo administravimo sistemos subjekto priimtu potvarkymu (šiuo aspektu žr. 2012 m. kovo 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-146/2012).

10.4. Akcentuotina, kad viešojo administravimo subjekto atsakymui į asmens kreipimąsi Prašymų nagrinėjimo taisyklių 47.4 punkto²⁷ prasme nepagrįsta reikalauti taikyti Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 punkto reikalavimus. Atsakymu į tokį kreipimąsi nėra sprendžiama dėl pareiškėjo teisių ir teisėtų interesų (šiais aspektais žr. 2012 m. spalio 18 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2452/2012).

10.5. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jei viešojo administravimo subjektui yra pateiktas konkretus prašymas priimti tam tikrą administracinį sprendimą, tai šis subjektas ir turi priimti tokį administracinį sprendimą (teigiamą arba neigiamą), kaip jį įpareigojo įstatymų leidėjas, užuot priėmus kitos rūšies administracinį sprendimą (šiuo aspektu žr. 2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013; 2015 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1433-146/2015, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biu-

27 Kreipimasis, kuriame išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, pranešama apie valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkretaus asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, ar kitoks asmens kreipimasis.

letenis Nr. 29, 2015, 418–438 p.). Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013 teisėjų kolegija akcentavo, kad atsakovas vietoj sprendimo dėl statybos leidimo (ne)išdavimo neturėjo teisės tiesiog parengti raštą, informuojantį apie leidimo išdavimo eigą, nes teisės aktai įtvirtino tik dvi sprendimų rūšis – priimti sprendimą išduoti statybos leidimą arba sprendimą atsisakyti išduoti statybos leidimą. Todėl atsakovas pareiškėją imperatyviai privalėjo ne informuoti apie sprendžiamo klausimo eigą, tokiu būdu įvedant tarpinę kategoriją, kurios nenumato įstatymas, bet priimti teigiamą arba neigiamą sprendimą (2013 m. balandžio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-658/2013).

10.6. Ne mažiau svarbu akcentuoti, kad kiekvienu atveju turi būti paisoma pareiškėjo valios, suformuluotos prašyme. Antai administracinėje byloje Nr. A-1433-146/2015 išplėstinė teisėjų kolegija nurodė, jog pareiškėjui pagal patvirtintą formą pateikus prašymą kompensuoti smurtiniu nusikaltimu padarytą žalą, Teisingumo ministerija neturėjo pagrindo šį prašymą nagrinėti kaip prašymą kompensuoti smurtiniu nusikaltimu padarytos žalos avansą. Asmens prašymo perkvalifikavimas, iš esmės nepriimant įstatyme numatytų sprendimų, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje prilyginamas pareigos motyvuoti priimamus administracinius aktus pažeidimui. Tokia situacija taip pat nėra suderinama su VAĮ 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtintu objektyvumo principu (žr. 2015 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1433-146/2015).

11. *Atsakymo į prašymą įteikimo būdas.* Pagal šiuo metu aktualų Prašymų nagrinėjimo taisyklių 45 punktą, į asmenų prašymus atsakoma valstybine kalba ir tokiu būdu, kokiu pateiktas prašymas, jeigu asmuo nepageidauja gauti atsakymo kitu būdu. Analogiška nuostata įtvirtino ir originalios Prašymų nagrinėjimo taisyklių redakcijos 39 punktas.

11.1. Šių nuostatų taikymas buvo aktualus administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2670/2012, kurioje analizuotas klausimas, ar viešojo administravimo subjektas turėjo teisę atsakymą į pareiškėjo prašymą, kuris buvo pateiktas faksu, atsakyti registruotu laišku. Spręsdama šį klausimą, LVAT teisėjų kolegija aiškino Prašymų nagrinėjimo taisyklėse įtvirtintas nuostatas. Pagal ginčo nagrinėjimo metu galiojusį taisyklių 14 punktą asmenų prašymai galėjo būti pateikiami žodžiu (telefonu ar tiesiogiai asmeniui atvykus į instituciją), raštu (tiesiogiai asmeniui atvykus į instituciją, atsiuntus paštu ar per pasiuntinį) ir elektroniniu būdu institucijos elektroninio pašto adresu²⁸. Iš bylos medžiagos buvo matyti, jog pareiškėjas prašymą pateikė faksimiliniu laišku, o atsakovas jam atsakymą pateikė registruotu laišku. Pareiškėjas prašyme nenurodė, kokiu būdu pageidauja gauti atsakymą į savo prašymą, o apeliaciniame skunde teigė, jog pagal VAĮ, kai pareiškimas ar skundas gaunami elektroniniu paštu, į juos atsakymas privalo būti pateiktas taip pat elektroniniu paštu. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad tokią nuostatą numato ABTĮ 23 straipsnio 2 dalis, tačiau pareiškėjas prašymą pateikė ne elektroniniu paštu, o faksu, be to, prašyme nenurodė, jog pageidauja gauti atsakymą į savo prašymą būtent tokiu būdu, todėl LVAT atmetė šį pareiškėjo argumentą kaip nepagrįstą. Teisėjų kolegija konstatavo, jog atsakovas, pareiškėjui pateikęs atsakymą registruotu laišku pareiškime nurodytu pareiškėjo adresu, tinkamai atliko savo pareigą (2012 m. liepos 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2670/2012).

28 Šiuo metu aktualus Prašymų nagrinėjimo taisyklių 15 punktas įtvirtina, kad asmenų prašymai gali būti pateikiami žodžiu (elektroniniais ryšiais ar tiesiogiai asmeniui ar jo atstovui atvykus į instituciją) ir raštu (tiesiogiai asmeniui ar jo atstovui atvykus į instituciją, atsiuntus prašymą paštu arba elektroniniais ryšiais).

VIII. ADMINISTRACINĖ PROCEDŪRA

(Konstitucijos 33 str.; VAĮ 2 str. 15, 16 d., 3 str., 8 str., 14 str. 3 d., 19–36 str., 41 str.)

1. Konstitucijos 33 straipsnis piliečiams laiduoja teisę kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus. Pagal konstitucinės doktrinos nuostatas teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą iš vienos pusės pasireiškia asmens subjektine teise reikšti kritinę nuomonę apie valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, iš kitos pusės valstybės įstaigų ar pareigūnų pareiga tirti tokio pobūdžio piliečių skundus ir prašymus (žr. Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d.; 1998 m. kovo 10 d. nutarimus). Šios teisės realizavimo pagrindus įtvirtina Viešojo administravimo įstatymo trečiasis skirsnis, reglamentuojantis atskirą viešojo administravimo subjektų veiklą – administracinę procedūrą *sensu stricto* (siaurąja prasme), kuri detalčiau apžvelgiama šioje apibendrinimo dalyje.

2. Šia prasme *administracinė procedūra* – tai pagal Viešojo administravimo įstatymą viešojo administravimo subjekto atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmams, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens, nurodyto skunde ar pranešime, teisių ir teisėtų interesų pažeidimą ir priimant dėl to administracinės procedūros sprendimą (žr. **VAĮ 19 str. 1 d.**).

3. Šiame kontekste reikia priminti, kad pagal VAĮ 14 straipsnio 3 dalį Viešojo administravimo įstatymo trečiajame skirsnyje nustatyta tvarka yra nagrinėjami asmenų skundai ir pranešimai dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ar administracinių sprendimų. *Skundas* – tai asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (**VAĮ 2 str. 15 d.**). *Pranešimas* – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (**VAĮ 2 str. 16 d.**). Taip pat svarbu akcentuoti, jog VAĮ 14 straipsnio 3 dalyje taip pat nurodyta, jog *kiti asmenų skundai ir pranešimai* nagrinėjami atskirų rūšių skundų ir pranešimų nagrinėjimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais terminais ir tvarka, kiek tai neprieštarauja šiems bendriesiems reikalavimams: 1) nustatytiems šio įstatymo 23 straipsnio 1, 2, 3, 4, 7 ir 8 dalyse ir 24, 34 straipsniuose dėl pranešimų ir skundų, kuriais skundžiami viešojo administravimo subjekto veiksmai ar neveikimas; 2) jeigu viešojo administravimo subjektas neturi įgaliojimų priimti sprendimą dėl pranešime ar skunde išdėstyto klausimo ir nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti šį pranešimą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui; 3) pranešimas ar skundas nenagrinėjamas, jeigu teismas ar tas pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti sprendimą, taip pat jeigu yra suėjęs pranešimo ar skundo padavimo senaties terminas. Apie sprendimą nenagrinėti pranešimo ar skundo pranešama asmeniui ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo pranešimo ar skundo gavimo dienos (**VAĮ 14 str. 3 d.**). Vadinasi, teisės normos, įtvirtintos VAĮ 23 straipsnio 1, 2, 3, 4, 7 ir 8 dalyse ir 24, 34 straipsniuose yra priskirtinos bendriesiems reikalavimams.

4. Iš VAĮ 19 straipsnio 1 dalies, 21 straipsnio²⁹ matyti, kad administravimo procedūra gali būti pradėta tik tuo atveju, kai viešojo administravimo subjektas gauna asmens skundą ar pranešimą apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą. Taigi administracinė procedūra saistoma tam tikromis faktinėmis aplinkybėmis, vienos iš kurių nebuvimas paneigia administracinės procedūros galimybę. Tokia procedūra negalima, jei nėra asmens skundo ar pranešimo apie asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą, kurį padarė viešojo administravimo subjektas (žr. 2012 m. gegužės 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁸⁵⁸-336/2012). Pranešimas apie ūkio subjekto, o ne viešojo administravimo subjekto padarytą pažeidimą negali būti pagrindas pradėti administracinę procedūrą (šiuo aspektu žr. 2012 m. rugsėjo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-2702/2012).

5. Atkreiptinas dėmesys, kad, vadovaujantis VAĮ 41 straipsniu, VAĮ trečiojo skirsnio nuostatos Valstybės kontrolei, Seimo kontrolieriams, Vyriausybės atstovams apskrityse, kitiems viešojo administravimo subjektams, atliekantiems funkcijas pagal atskiruose įstatymuose ar kituose teisės aktuose nustatytą tvarką, taikomos tiek, kiek jų veiklos priimant sprendimus dėl prašymų ar skundų nenustato jų veiklą reglamentuojantys įstatymai ar kiti teisės aktai. Ši teisės norma, pavyzdžiui, buvo aktuali administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1276/2014. Pritaikius minėtą normą, šioje byloje konstatuota, kad dėl statutinio pareigūno, kuris tarnauja vidaus reikalų sistemos įstaigoje, galbūt padaryto tarnybinio nusižengimo, tarnybinis patikrinimas atliekamas pagal Vidaus tarnybos statuto 26 straipsnyje ir Tarnybinių patikrinimų bei tarnybinių nuobaudų skyrimo ir panaikinimo tvarkoje nustatytą procedūrą, t. y. Viešojo administravimo įstatymo trečiojo skirsnio nuostatos netaikomos (2014 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1276/2014).

6. Pagal VAĮ 34 straipsnio 1 dalį, administracinė procedūra baigiama administracinės procedūros sprendimo priėmimu. Asmeniui, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas raštu pranešama apie priimtą administracinės procedūros sprendimą ir nurodomos faktinės aplinkybės, nustatytos skundo nagrinėjimo metu, teisės aktai, kuriais vadovaujantis priimtas administracinės procedūros sprendimas, ir sprendimo apskundimo tvarka.

6.1. Reikia pažymėti, kad šis administracinės procedūros sprendimas negali būti prilyginamas informacinio pobūdžio dokumentui. Vadinasi, teismas turi vertinti, ar pareiškėjo skundas išnagrinėtas laikantis Viešojo administravimo įstatymo trečiajame skirsnyje įtvirtintų taisyklių, reglamentuojančių administracinę procedūrą. Viešojo administravimo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 9 punkte numatyta, jog asmuo turi teisę įstatymų nustatyta tvarka apskusti priimtą administracinės procedūros sprendimą, jeigu sprendimas neatitinka įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų (2014 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶⁶²-484/2014).

6.2. Viešojo administravimo subjektas, nagrinėdamas pareiškėjo skundą bei priimdamas administracinės procedūros sprendimą, yra saistomas ir VAĮ 3 straipsnyje įtvirtintų viešojo administravimo principų (2013 m. balandžio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-616/2013). Be to, sprendimui, priimamam baigiant administracinę procedūrą, taikytini ir VAĮ 8 straipsnyje nustatyti reikalavimai, t. y. individualus adminis-

29 Pagrindas pradėti administracinę procedūrą yra: 1) asmens skundas, 2) valstybės politiko, pareigūno ar valstybės tarnautojo pranešimas, 3) kito asmens pranešimas (VAĮ 21 str. 1 d.).

tracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos. Individualiame administraciniame akte turi būti aiškiai suformuluotos nustatytos arba suteikiamos teisės ir pareigos ir nurodyta akto apskundimo tvarka (2013 m. sausio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-150/2013).

6.3. Viešojo administravimo subjektas, gavęs asmens skundą dėl tariamo asmens teisių pažeidimo, privalo asmens skundą ištirti ir informuoti jį apie skundo nagrinėjimo rezultatus. Taigi, teismui nagrinėjant ginčą dėl administracinio sprendimo, svarbu nustatyti, ar buvo garantuotos pareiškėjo teisės tiriant jo skundą pagal VAĮ reikalavimus, t. y. ar atsakovas tinkamai vadovaudamasis VAĮ normomis ištyrė pareiškėjo skundą ir ar tinkamai jį informavo apie skundo tyrimo rezultatus (šiuo aspektu žr. 2013 m. balandžio 15 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-616/2013).

6.4. Asmeniui į viešojo administravimo subjektą kreipusis su prašymu (VAĮ 2 str. 14 d.), viešojo administravimo subjektas neturi priimti VAĮ 34 straipsnyje numatyto administracinės procedūros sprendimo (šiuo aspektu žr. 2015 m. balandžio 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-906-624/2015). Dar kartą akcentuotina, kad šią administracinę procedūrą reglamentuojančios normos (VAĮ III skirsnis) taikomos tik skundams ir pranešimams (VAĮ 2 str. 15, 16 d.) nagrinėti (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2012 m. liepos 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2670/2012; 2012 m. sausio 19 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-295/2012; 2012 m. vasario 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1211/2012; 2013 m. vasario 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-206/2013; 2012 m. balandžio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1333/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 171–217 p.).

6.5. Aiškindamas VAĮ 34 straipsnį, LVAT yra pažymėjęs, jog minėtame straipsnyje įtvirtinta, kas turi būti nurodoma sprendime – pats sprendimas, faktinės aplinkybės, teisės aktai, apskundimo tvarka. Vis dėl to, minėtame straipsnyje nėra nustatyta, koks būtent pats sprendimas turėtų būti – atstatantis teises, panaikinantis jas pažeidžiantį sprendimą ar pan. (2014 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. P⁵⁰²-141/2014).

6.6. Tik administracinės procedūros dalyviai, asmeniškai ar dėl vykdomos jam pavestos viešojo administravimo veiklos suinteresuoti nagrinėjimo dalyku, turi Viešojo administravimo įstatyme numatytas teises ir pareigas, tame tarpe – apskusti administracinės procedūros sprendimą (VAĮ 36 str.) (šiais aspektais žr. 2014 m. lapkričio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶²⁴-828/2014).

VIII.1. Asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, teisės ir pareigos

(VAĮ 20 str., 25 str.)

7. Viešojo administravimo įstatymo 20 straipsnyje detalizuojamos asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra teisės. Asmuo, dėl kurio yra pradėta administracinė procedūra, turi teisę:

- 1) susipažinti su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija;
- 2) pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus;
- 3) pareikšti nušalinimą administracinę procedūrą vykdančiam pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui;

- 4) turėti vertėją;
- 5) dalyvauti tikrinant faktinius duomenis vietoje;
- 6) teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais;
- 7) prašyti viešojo administravimo subjektą, pradėjusį administracinę procedūrą, ją nutraukti;
- 8) gauti administracinės procedūros sprendimą;
- 9) įstatymų nustatyta tvarka apskūsti priimtą administracinės procedūros sprendimą, jeigu sprendimas neatitinka įstatymų ar kitų teisės aktų reikalavimų³⁰, arba apskūsti pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo veiksmus, jeigu jie turi piktnaudžiavimo ar biurokratizmo požymių (kaip jie apibrėžti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatyme);
- 10) turėti atstovą.

7.1. Viešojo administravimo įstatymo 20 straipsnyje įtvirtintos teisės, be kita ko, suponuoja vieną iš fundamentaliausių imperatyvų administracinėje procedūroje, tai yra asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, teisę būti išklausytam prieš priimant administracinės procedūros sprendimą. Ši teisė sietina su viešojo administravimo pamatiniu gero administravimo imperatyvu. (*Dėl teisės būti išklausytam plačiau žr. šio apibendrinimo skyriaus „IV.1. Gero administravimo principas“ 5.8 punktą.*)

7.2. Viešojo administravimo įstatymo 20 straipsnio taikymo kontekste, reikia pastebėti, kad asmuo, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, realizuodamas savo teises turi būti aktyvus. Kitaip tariant, kvestionuodamas savo konkrečių administracinės procedūros teisių pažeidimą, toks asmuo turi įrodyti, kad siekė šiomis teisėmis pasinaudoti ir jam buvo užkirstas kelias tai padaryti. Antai administracinėje byloje Nr. A-1750-525/2015 pareiškėjas argumentavo, kad jam nebuvo pateikti ginčijami viešojo administravimo subjektų papildomi paaiškinimai, jis negalėjo pasisakyti dėl juose pateiktos informacijos, todėl pažeista jo teisė į gynybą. Nesutikdama su šiuo argumentu, bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija konstatavo, kad pareiškėjas, turėjo teisę kreiptis į viešojo administravimo subjektą dėl susipažinimo su administracinės procedūros metu gautais dokumentais ir kita informacija, pateikti papildomą informaciją ir duoti paaiškinimus, teikti savo nuomonę administracinės procedūros metu kylančiais klausimais (VAĮ 20 str. 1 d. 1, 2, 6 p.) (žr. 2015 m. lapkričio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1750-525/2015).

7.3. Asmens teisės pareikšti nušalinimą (VAĮ 20 str. 1 d. 3 p.) įgyvendinimui aktualus Viešojo administravimo įstatymo 25 straipsnis. Šiame straipsnyje reglamentuojama, kad pareigūnas, valstybės tarnautojas ar darbuotojas nusišalina pats arba turi būti nušalintas nuo dalyvavimo administracinėje procedūroje, jeigu: 1) pareigūnas, valstybės tarnautojas ar darbuotojas yra asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, artimasis giminaitis (kaip tai apibrėžta Civiliniame kodekse), svainis ar sugyventinis, įstatymų nustatyta tvarka įregistravęs partnerystę; 2) tarp pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo ir asmens, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, yra pavaldumo santykiai; 3) pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo nešališkumu pagrįstai abejojama dėl kokių nors kitų priežasčių, galinčių sukelti viešųjų ir privačių interesų konfliktą (VAĮ 25 str. 1 d.). Sprendimą dėl pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo nušalinimo nuo dalyvavimo administracinėje procedūroje priima viešojo administravimo subjekto vado-

30 Pagal VAĮ 36 straipsnį, asmuo turi teisę apskūsti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą savo pasirinkimu administracinių ginčų komisijai arba administraciniam teismui įstatymų nustatyta tvarka.

vas. Sprendimą dėl viešojo administravimo subjekto vadovo nusišalinimo nuo dalyvavimo administracinėje procedūroje priima jis pats arba jį į pareigas paskyręs viešojo administravimo subjekto vadovas, arba kolegialaus viešojo administravimo subjekto vadovas (VAĮ 25 str. 2 d.).

7.3.1 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad VAĮ 25 straipsnyje yra įtvirtintas specialus instrumentas – nusišalinimo institutas. Jis skirtas objektyvumo principui (VAĮ 3 str. 2 p.) realizuoti. Pagal šį straipsnį administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs (šiuo aspektu žr. 2009 m. lapkričio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1314/2009).

7.3.2. VAĮ 25 straipsnyje nėra detalizuojama, kaip turi būti įforminamas asmens, dirbančio valstybinėje tarnyboje, atsisakymas nusišalinti. Kaip jau ne kartą yra pažymėta administracinių teismų praktikoje, viešojo administravimo subjekto priimto administracinio viešojoje teisėje veikiančios įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis, plečiamas valdymo institucijų kompetencijos aiškinimas yra negalimas. Taigi, galima daryti išvadą, jog nesant reikalavimo nusišalinimo atsisakymą įforminti atskiru sprendimu, tai gali būti padaroma ir konkludentiniais veiksmais, pavyzdžiui, pasirašant priimamą administracinį sprendimą (šiuo aspektu žr. 2009 m. lapkričio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1314/2009).

7.3.3. Viešojo administravimo įstatymo 25 straipsnio taikymo aspektu aktualu pažymėti, jog jis aktualus ir tais atvejais, kai specialūs įstatymai, reguliuojantys tam tikrą viešojo administravimo rūšį (pavyzdžiui, mokesčių administravimą, valstybinės pagalbos teikimą ir pan.), nereglementuoja nušalinimo instituto. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-801/2010 pažymėta, kad mokesčių administravimas, kuris Mokesčių administravimo įstatymo 2 straipsnio 13 dalyje apibrėžiamas kaip mokesčių administratoriaus funkcijų įgyvendinimas, taip pat mokesčių ir kituose įstatymuose nustatytų mokesčių administratoriaus ir mokesčių mokėtojo pareigų vykdymas ir teisių įgyvendinimas, yra atskira viešojo administravimo rūšis. Tai reiškia, kad Viešojo administravimo įstatymo normos Mokesčių administravimo įstatymo atžvilgiu yra *lex generalis* (bendroji norma), o Mokesčių administravimo įstatymo normos Viešojo administravimo įstatymo atžvilgiu yra *lex specialis* (specialioji norma). Todėl Viešojo administravimo įstatymo nuostatos mokesčių administravimui yra taikomos tiek, kiek mokesčių administravimo nereguliuoja Mokesčių administravimo įstatymas. Mokesčių administravimo įstatyme nėra įtvirtinti valstybinės mokesčių inspekcijos valstybės tarnautojo nušalinimo pagrindai, todėl, sprendžiant pareiškėjo skundo reikalavimą dėl atsakovo įpareigojimo mokestinio tyrimo atlikimui skirti kitą pareigūną, būtina vadovautis Viešojo administravimo įstatymo normomis, reguliuojančiomis pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo nušalinimą (žr. 2010 m. gegužės 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-801/2010; taip pat šiuo aspektu žr. 2009 m. birželio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-771/2009).

7.4. Pagal Viešojo administravimo įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 10 punktą, asmuo, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, turi teisę turėti atstovą. Svarbu, jog tam, kad asmuo galėtų veikti per atstovą, jis viešojo administravimo subjektui turi pateikti atstovavimo sutartį ar kitą tai patvirtinantį dokumentą (šiuo aspektu žr. 2014 m. vasario 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-74/2014).

8. Pažymėtina, jog Lietuvos Respublikos Konstitucija ne tik garantuoja asmenims

teises, bet ir nustato pareigas. Konstitucijos 28 straipsnyje yra nustatyta, jog, įgyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių. Šios pareigos išraiška Viešojo administravimo įstatyme yra šio įstatymo 20 straipsnio 2 dalis, pagal kurią asmuo privalo sąžiningai naudotis jam suteiktomis teisėmis ir jomis nepiktnaudžiauti. Ši nuostata buvo aktuali administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2670/2012. Vadovaudamasi ja, teisėjų kolegija šioje byloje pažymėjo, kad pareiškėjas, būdamas sąžiningas ir apdairus, turėjo informuoti atsakovą apie jo paties nurodyto adreso pasikeitimą, jeigu jis pasikeitė, arba nurodyti kitą būdą, kuriuo atsakovas galėtų pateikti pareiškėjui atsakymą į jo skundą. Tokie duomenys nagrinėtoje byloje nenustatyti. Teisės aktai nenustato atsakovui pareigos siųsti sprendimą pakartotinai, kol jis bus įteiktas pareiškėjui. Teisėjų kolegija padarė išvadą, jog nenustatyta jokių aplinkybių, įrodančių atsakovo vilkinimo pateikti atsakymą į pareiškėjo skundą faktą (šiuo aspektu žr. 2012 m. liepos 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2670/2012).

VIII.2. Skundo priėmimas ir nagrinėjimas

(VAĮ 23 str., 14 str. 3 d.)

9. Išsami gauto skundo (apie viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais galimai padarytą asmens teisių ir teisėtų interesų pažeidimą) priėmimo ir nagrinėjimo procedūra detalizuojama Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnyje³¹.

10. Skundo priėmimas. Pagal VAĮ 23 straipsnio 1 dalį, kiekvienas viešojo administravimo subjektas privalo priimti skundus ir juos nagrinėti pagal įgaliojimus. Skundo priėmimo faktas patvirtinamas tam tikru dokumentu, kuriame nurodoma skundo priėmimo data, skundą priėmusio pareigūno, valstybės tarnautojo ar darbuotojo vardas, pavardė, telefono numeris, skundo registracijos numeris. Skundo priėmimo faktą patvirtinantis dokumentas asmeniui įteikiamas arba siunčiamas paštu ar elektroniniu paštu. Skundo priėmimo faktą patvirtinančio dokumento formą nustato Vyriausybė.

10.1. Kaip nurodoma Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, VAĮ 23 straipsnio 1 dalyje numatytas bendras principas, jog kiekvienas viešojo administravimo subjektas privalo priimti skundus ir juos nagrinėti pagal įgaliojimus. Šiuo regulia-

31 Šiame kontekste taip pat svarbu priminti VAĮ 14 straipsnį „Asmenų prašymų, pranešimų ir skundų nagrinėjimas“. Pagal šio straipsnio 3 dalį asmenų skundai ir pranešimai dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ar administracinių sprendimų nagrinėjami šio įstatymo trečiajame skirsnyje nustatyta tvarka. Kiti asmenų skundai ir pranešimai nagrinėjami atskirų rūšių skundų ir pranešimų nagrinėjimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais terminais ir tvarka, kiek tai neprieštarauja šiems bendriesiems reikalavimams: 1) nustatytiems šio įstatymo 23 straipsnio 1, 2, 3, 4, 7 ir 8 dalyse ir 24, 34 straipsniuose dėl pranešimų ir skundų, kuriais skundžiami viešojo administravimo subjekto veiksmai ar neveikimas; 2) jeigu viešojo administravimo subjektas neturi įgaliojimų priimti sprendimą dėl pranešimo ar skunde išdėstyto klausimo ir nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti šį pranešimą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui; 3) pranešimas ar skundas nenagrinėjamas, jeigu teismas ar tas pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti sprendimą, taip pat jeigu yra suėjęs pranešimo ar skundo padavimo senaties terminas. Apie sprendimą nenagrinėti pranešimo ar skundo pranešama asmeniui ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo pranešimo ar skundo gavimo dienos.

vimu siekiama įtvirtinti, jog viešojo administravimo subjektai gali priimti atitinkamus sprendimus tik veikdami savo kompetencijos ribose, neperžengiant įgaliojimų, jiems suteiktų jų veiklą reglamentuojančiais teisės aktais (2013 m. spalio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1017/2013).

10.2. Skundai, pateikti elektroniniu paštu, turi būti pasirašyti elektroniniu parašu. Atsakymai į šiuos skundus pateikiami asmeniui elektroniniu paštu, o asmenų pageidavimu – siunčiami paštu skunde nurodytu adresu arba įteikiami asmeniškai. Atsakymas, siunčiamas elektroniniu paštu, turi būti pasirašytas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo saugiu elektroniniu parašu (**VAĮ 23 str. 2 d.**).

11. *Skundo perdavimas.* Jeigu viešojo administravimo subjektas neturi įgaliojimų priimti administracinės procedūros sprendimą dėl skunde išdėstyto klausimo, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas perduoda skundą viešojo administravimo subjektui, kuris turi reikiamus įgaliojimus, ir apie tai praneša asmeniui (**VAĮ 23 str. 4 d.**). Draudžiama persiųsti skundą nagrinėti viešojo administravimo subjektui, jo administracijos padaliniiui arba perduoti nagrinėti pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui, kurių veiksmai yra skundžiami (**VAĮ 23 str. 5 d.**).

11.1. Taigi, Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalyje yra nustatytas draudimas persiųsti skundą nagrinėti viešojo administravimo subjektui, jo administracijos padaliniiui arba perduoti nagrinėti pareigūnui, valstybės tarnautojui ar darbuotojui, kurių veiksmai yra skundžiami. Kitų ribojimų dėl subjektų, negalinčių vykdyti administracinės procedūros, Viešojo administravimo įstatymas nenumato (2011 m. vasario 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-236/2011).

11.2. VAĮ 23 straipsnio 4 dalyje įtvirtintoje normoje įgyvendintas principas, kad viešojo administravimo subjektai *ex officio* privalo tikrinti, ar skundo (prašymo) nagrinėjimas yra priskirtas jų kompetencijai (2013 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-777/2013).

11.3. Viešojo administravimo subjektas, gavęs pareiškėjo kreipimąsi, kuris neatitinka net minimalių teisės aktuose nustatytų tokiam kreipimuisi keliamų reikalavimų, neturi pagrindo vadovautis Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalimi ir perduoti šio kreipimosi nagrinėjimą pagal kompetenciją (šiuo aspektu žr. 2013 m. liepos 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1087/2013).

11.4. Atkreiptinas dėmesys, kad Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalyje numatyta pareiga perduoti pareiškėjo skundą kompetentingam jį nagrinėti subjektui taip pat susijusi su gero administravimo principu, iš jo kylančiais reikalavimais veikti atidžiai ir rūpestingai (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2014 m. balandžio 22 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-816/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 142–171 p.; 2015 m. kovo 10 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A-1410-822/2015).

11.4.1. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-1410-822/2015 LVAT išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad nepaisant to, jog pareiškėja tam tikru aspektu veikė netinkamai, skundą paduodama ne įgaliotam nagrinėti ginčus privaloma ikiteismine tvarka subjektui pagal Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 37 straipsnio nuostatas, t. y. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (toliau – ir Fondo valdyba), o Fondo valdybos teritoriniam skyriui, su kurio veiksmais ji nesutiko, Fondo valdybos teritorinis skyrius, vadovaudamasis Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalimi, saistomas

inter alia gero administravimo principo, skundą dėl motinystės (tėvystės) pašalpos išmokėjimo turėjo perduoti ginčus dėl Fondo valdybos teritorinių skyrių sprendimų nagrinėti įgaliotai institucijai, t. y. Fondo vadybai (2015 m. kovo 10 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1410-822/2015).

11.5. Sprendimas dėl skundo perdavimo kompetentingam subjektui gali būti skundžiamas administraciniam teismui. Ši išvada buvo padaryta byloje Nr. AS⁶⁰²-777/2013. Šioje byloje nustatyta, kad pareiškėja kreipėsi į teismą su prašymu patikrinti, ar viešojo administravimo subjektas tinkamai atliko VAI 23 straipsnio 4 dalyje numatytą pareigą, būtent, ar tinkamai sprendė klausimą dėl skundo perdavimo nagrinėti kitai institucijai. LVAT konstatavo, kad tai nėra sprendimas, užbaigiantis skundo ar pareiškimo nagrinėjimą ir priimamas viešojo administravimo institucijai išnagrinėjus klausimą iš esmės, tačiau tai yra vienas iš viešojo administravimo subjekto atliktų procedūrinių veiksmų, kuris gali būti skundžiamas teismui, nes, kaip minėta, administraciniam teismui gali būti skundžiami ne tik sprendimai, bet ir veiksmai. Šiuo pagrindu padaryta išvada, jog pirmosios instancijos teismas nepagrįstai atsisakė priimti nagrinėti pareiškėjo skundą (2013 m. spalio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-777/2013; šiuo aspektu taip pat žr. 2011 m. sausio 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-176/2011; 2012 m. liepos 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2682/2012).

12. *Administracinės procedūros sustabdymas.* Įstatymų leidėjas įtvirtina, jog jeigu paaiškėja, kad, pradėjus administracinę procedūrą, skundą tuo pačiu klausimu pradėjo nagrinėti ir teismas, administracinė procedūra sustabdoma, kol teismas išnagrinės skundą, ir apie tai pranešama asmeniui (**VAI 23 str. 4 d.**).

12.1. Remiantis teismų praktika, teigtina, jog administracinės procedūros sustabdymas pagal VAI 23 straipsnio 4 dalį turi būti įformintas atskiru sprendimu. Priešingu atveju, daroma išvada, kad viešojo administravimo subjektas nepriėmė sprendimo įstatymu numatytu terminu (šiuo aspektu žr. 2014 m. rugsėjo 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1402/2014).

12.2. ABTĮ ir Viešojo administravimo įstatymo taikymo požiūriu viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas dėl administracinės procedūros sustabdymo VAI 23 straipsnio 4 dalies pagrindu laikytinas individualiu administraciniu aktu, kuriam, be kita ko, yra taikytini Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje nustatyti reikalavimai dėl jo turinio ir formos (2014 m. gegužės 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-782/2014).

12.3. Viešojo administravimo subjekto veiksmai, kuriais yra ignoruojami Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalies reikalavimai, kurie nustato, kad skundą nagrinėjant teisme administracinė procedūra neturi būti vykdoma, administracinių teismų gali būti pripažįstami piktnaudžiavimu teise (šiuo aspektu žr. 2012 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2599/2012).

12.4. Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, apžvelgiamos nuostatos taikymo prielaidą – nustatymas, jog betarpiškai susijusiu klausimu, lemiančiu konkrečiu atveju sprendimo priėmimą, bylą nagrinėja teismas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2538/2011, 2012 m. kovo 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1299/2012). Aiškindamas Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalį, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad ji yra skirta atskirti asmens skundo (prašymo ir pan.) nagrinėjimą neteismine tvarka, kai toks skundas ar pra-

šymas pagal jam suteiktą kompetenciją yra (turi būti) nagrinėjamas viešojo administravimo subjekto, ir tokio skundo nagrinėjimą teismine tvarka. Aptariamoms nuostatomis yra (turi būti) taikomos situacijose, kai abu paminėti nagrinėjimai vyksta tuo pačiu laiku ir jų objektas yra tie patys (nurodyti paduotuose ir viešojo administravimo subjektui, ir teismui skunduose ar prašymuose) klausimai. Esant tokioms situacijoms, prioritetinga reikšmė yra suteikiama teisminei nagrinėjimui. Todėl, sprendžiant Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalies taikymo klausimą, kiekvienu konkrečiu atveju yra būtina nustatyti ir kompetencijos bei tapatumo prasme identifikuoti abiem nurodytoms institucijoms (viešojo administravimo subjektui ir teismui) paduotuose skunduose ar prašymuose pateiktus klausimus. Tai yra pirmiausia nustatyti, ar viešojo administravimo subjektui paduotame skunde (prašyme) keliama ir prašomi nagrinėti klausimai yra to subjekto kompetencija, ar būtent šioms klausimams ištirti yra skirtas jau pradėtas ir tęsiamas teisminis tam tikros situacijos nagrinėjimas. Tik nustačius, kad į viešojo administravimo subjektui paduotame skunde (prašyme) iškeltus klausimus bus (turi būti) atsakyta teismo priimtame procesiniame sprendime (tokio sprendimo rezoliucinėje dalyje), administracinė skundo (prašymo) nagrinėjimo procedūra turi būti sustabdyta, kol teismas išnagrinės tam tikrą bylą. Jeigu tokio ryšio tarp skundo (prašymo) nagrinėjimo procedūrų viešojo administravimo institucijoje ir teisme nėra, administracinės skundo (prašymo) procedūros sustabdymas Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalies pagrindu nėra leistinas jokiais kitais (negu aptartu) sumetimais, taip pat – ir tikslingumo sumetimais (šiais aspektais žr. 2014 m. birželio 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1158/2014; 2014 m. birželio 3 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-968/2014; 2015 m. vasario 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-132-143/2015; 2015 m. gegužės 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-365-261/2015).

12.5. Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 dalies taikymo kontekste, svarbu, jog speciali viešojo administravimo subjekto kompetencija nepanaikina jo pareigos laikytis šios nuostatos suponuojamų reikalavimų. Šiuo aspektu paminėtina administracinė byla Nr. A525-2907/2012, kurioje buvo vertinamas Viešųjų pirkimų tarnybos aktų teisėtumas. Pareiškėjas šioje byloje savo reikalavimą grindė ir VAĮ 23 straipsnio 4 dalies pažeidimu. Jis teigė, kad atsakovui sužinojus apie analogiškos pradėtai administracinei procedūrai bylos nagrinėjimą teisme, turėjo būti taikoma VAĮ 23 straipsnio 4 dalies nuostata, ir atsakovas privalėjo administracinę procedūrą sustabdyti iki teismo sprendimo įsiteisėjimo. Atsakovo nuomone, jo atliktas tyrimas nelaikytinas administracine procedūra VAĮ prasme, be to, Viešųjų pirkimų įstatymas (toliau – ir VPĮ), kaip *lex specialis*, nuostatos turi pirmumą VAĮ atžvilgiu, todėl, net ir vykstant teisminei procedūrai, jis neturėjo pareigos stabdyti atliekamo tyrimo dėl pareiškėjo veiksmų organizuojant pirkimą. LVAT su tuo nesutiko. Šiuo aspektu LVAT pažymėjo, kad Viešųjų pirkimų tarnyba – viešojo administravimo sistemos subjektas, todėl turi laikytis ir kitų teisės aktų, ne tik VPĮ, tiesiogiai reglamentuojančio šios institucijos veiklą. Vienas iš tokių teisės aktų – VAĮ. Siauresnė viešojo administravimo subjekto kompetencija ir prioriteto suteikimas teisminei ginčo nagrinėjimui nesudaro pagrindo viešojo administravimo subjektui nesilaikyti VAĮ nustatytų privalomų procedūrų, kurios galioja visiems viešojo administravimo subjektams nepriklausomai nuo to, kokioje srityje jie veikia. Taigi nors ir atsakovo veiklą reglamentuoja specialus įstatymas – VPĮ, konstatuotina, jog atsakovas, kaip bet kuris viešojo administravimo subjektas, turi paisyti ir VAĮ nustatytų reikalavimų, taip pat ir VAĮ 23 straipsnio 4 dalies, nes VPĮ nenustato specialių taisyklių šiuo klausimu (kai vienu

metu dėl to paties klausimo vyksta ir administracinė procedūra, ir teismo procesas), todėl taikytina bendroji norma, t. y. VAĮ reikalavimai (plačiau žr. 2012 m. gruodžio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-2907/2012, kurioje konstatuotas VAĮ 23 str. 4 d. pažeidimas).

13. Skundo nenagrinėjimas. Skundo nenagrinėjimo pagrindus įstatymų leidėjas yra įtvirtinęs keliuose Viešojo administravimo įstatymo nuostatose. Todėl apžvelgiamu klausimu aktuali Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 3 dalies ir to paties straipsnio 6 dalies nuostatų taikymą atskleidžianti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.

13.1. Kaip nustatyta VAĮ 23 straipsnio 3 dalyje, skundai, kuriuose nenurodytas asmens vardas, pavardė ar pavadinimas, adresas arba asmens nepasirašyti, viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo sprendimu gali būti nenagrinėjami. Apie sprendimą nenagrinėti skundo pranešama asmeniui ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos, išskyrus atvejus, kai skunde nenurodyta jokių asmens kontaktinių duomenų (**VAĮ 23 str. 3 d.**, 2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Skundo nenagrinėjimo pagrindai LVAT praktikoje yra aiškinami siaurai. Taikydamas VAĮ 23 straipsnio 3 dalį, LVAT yra pažymėjęs, kad asmens skundai, kurio pagrindu privalo būti pradėdama administracinė procedūra, Viešojo administravimo įstatymas kelia minimalius reikalavimus, atsisakyti skundą nagrinėti galima tik išimtiniais atvejais – kai nenurodytas asmens vardas, pavardė, pavadinimas, adresas, jis yra nepasirašytas (2013 m. liepos 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1088/2013).

13.2. Skundas nenagrinėjamas ir tada, jeigu tuo pačiu klausimu teismas jau yra priėmęs sprendimą arba tas pats viešojo administravimo subjektas yra priėmęs administracinės procedūros sprendimą ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą, taip pat jeigu nuo skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo dienos iki skundo padavimo dienos yra praėję daugiau kaip 6 mėnesiai. Apie sprendimą nenagrinėti skundo pranešama asmeniui ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos (**VAĮ 23 str. 6 d.**; 2010 m. gruodžio 23 d. įstatymo Nr. XI-1259 redakcija). Be to, VAĮ 14 straipsnio 3 dalies 2 punkte taip pat įtvirtinta, kad jeigu viešojo administravimo subjektas neturi įgaliojimų priimti sprendimą dėl pranešimo ar skunde išdėstyto klausimo ir nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų perduoti šį pranešimą ar skundą nagrinėti pagal kompetenciją, jis ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui. Vadovaujantis VAĮ 14 straipsnio 3 dalies 3 punktu, pranešimas ar skundas nenagrinėjamas, jeigu teismas ar tas pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti sprendimą, taip pat jeigu yra suėjęs pranešimo ar skundo padavimo senaties terminas. Apie sprendimą nenagrinėti pranešimo ar skundo pranešama asmeniui ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo pranešimo ar skundo gavimo dienos. Kaip pažymėta administracinėje byloje Nr. A-1745-624/2015, viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalies 3 punktu patvirtinama tiek *res judicata* principo reikšmė, tiek galutinio administracinio sprendimo, kurio peržiūrėjimas nesant pagrindo prieštarautų teisėtumo principui, reikšmė (2015 m. liepos 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1745-624/2015).

13.2.1. Taikydamas apžvelgiamą skundų nenagrinėjimo pagrindą, Lietuvos vyriausiojo

siasis administracinis teismas yra nurodęs, kad viešojo administravimo subjekto finansiniai ir žmogiškieji ištekliai, skirti įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, turi būti naudojami efektyviai, racionaliai. Teisėkūros subjektas VAĮ 23 straipsnyje nustatė sąlygas, kada skundas gali būti nenagrinėjamas. Iš VAĮ 23 straipsnio 6 dalies norma nustatyto teisinio reguliavimo matyti, kad viešojo administravimo subjektas asmens kartotinį skundą tuo pačiu klausimu gali nagrinėti tik tuo atveju, jei kartotiniame skunde yra nurodomos naujos aplinkybės (nauji faktiniai duomenys), o viešojo administravimo subjekto sprendimas nenagrinėti asmens kartotinio gali būti skundžiamas teismui bendrąja įstatymų nustatyta tvarka (žr., pvz., 2013 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-888/2013).

13.2.2. VAĮ 23 straipsnio 6 dalyje numatytos alternatyvios sąlygos, kurioms esant viešojo administravimo subjektas gali atsisakyti nagrinėti skundą (prašymą): 1) jeigu tuo pačiu klausimu teismas jau yra priėmęs sprendimą arba 2) tas pats viešojo administravimo subjektas yra priėmęs administracinės procedūros sprendimą ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą administracinės procedūros sprendimą (2015 m. birželio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-665-822/2015). Taigi iš VAĮ 23 straipsnio 6 dalies matyti, jog tapatus prašymas viešojo administravimo subjektui gali būti pateikiamas, tačiau jis turi būti pagrįstas naujomis aplinkybėmis ar papildomais argumentais (2015 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-869-756/2015).

13.2.3. Draudimas vykdyti pakartotinę administracinę procedūrą netaikomas tais atvejais, kai asmens pakartotinis prašymas priimti sprendimą yra ne dėl to paties dalyko ir / ar ne tuo pačiu pagrindu (2014 m. birželio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-762/2014; 2014 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-736/2014). LVAT, vertindamas, ar pagrįstai pareiškėjo kreipimasis nenagrinėtas remiantis VAĮ 23 straipsnio 6 dalimi, Prašymų nagrinėjimo taisyklių 12 punktu³², analizuoja, ar pakartotiniame kreipimesi pateikiami nauji faktiniai duomenys, papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu (šiuo aspektu žr. 2012 m. sausio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-37/2012).

13.2.3.1. Naujomis faktinėmis aplinkybėmis LVAT praktikoje paprastai nepripažįstamas tam tikrų valstybės institucijų nuomonės dėl teisės aktų taikymo pareiškimas. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A-869-756/2015 LVAT yra pažymėjęs, kad tam tikrų institucijų teisės aiškinimo aktai negali būti laikomi naujomis faktinėmis aplinkybėmis, leidžiančiomis peržiūrėti įsiteisėjusius teismo sprendimus, kadangi šie raštai tėra tam tikrų institucijų teisės aiškinimo aktai, jų nuomonė, kurie nesudaro teisinio pagrindo jų laikyti naujais duomenimis. Teisę aiškina teismas, todėl atsižvelgti į kitų institucijų pateiktus išaiškinimus atitinkamų teisės normų aiškinimo klausimais teismui neprivaloma (2015 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-869-756/2015).

13.2.3.2. Naujais faktiniais duomenimis paprastai nelaikomas ir naujo teisinio reguliavimo priėmimas. Antai administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1180/2013 teisėjų kolegija pažymėjo, kad administracinis teismas, nagrinėdamas ginčus dėl viešojo administra-

32 Pagal šį punktą prašymai, su kuriais tas pats asmuo kreipiasi į instituciją tuo pačiu klausimu, nenagrinėjami, jeigu nenurodomos naujos aplinkybės, sudarančios prašymo pagrindą, ar nepateikiami papildomi argumentai, leidžiantys abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu. Kai pakartotinis prašymas nenagrinėjamas, institucija per 5 darbo dienas nuo pakartotinio prašymo gavimo institucijoje praneša asmeniui, kodėl jo prašymas nenagrinėjamas, ir nurodo šio sprendimo apskundimo tvarką.

vimo subjektų sprendimų teisėtumo, vykdo viešojo administravimo subjektų kontrolę (Administracinių bylų teisenos įstatymo 3 str.). Administraciniam teismui vykdant viešojo administravimo subjektų kontrolę bylose dėl administracinių aktų panaikinimo yra sprendžiama, ar administracinis aktas buvo teisėtas jo priėmimo metu. Administracinio akto teisėtumo, buvusio jo priėmimo metu patikrinimas suponuoja išvadą, kad faktinės padėties pasikeitimas ar teisinio reglamentavimo pasikeitimas nedaro įtakos administracinio sprendimo teisėtumui, tačiau sudaro pagrindą priimti naują administracinį sprendimą. Atitinkamai, naujų aplinkybių ar pasikeitusio teisinio reguliavimo nustatymas gali suponuoti pareigą priimti naują administracinį sprendimą ir netaikyti VAĮ 14 straipsnio 3 dalies 3 punkto (šiuo aspektu žr. 2013 m. lapkričio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1180/2013).

13.2.3.3. Pažymėtina ir tai, jog taikant VAĮ 23 straipsnio 6 dalį, viešojo administravimo subjektas savo sprendimą VAĮ 8 straipsnio prasme turi nurodyti tokius objektyvius duomenis (faktus), kurie pagrįstų argumentą, kad skundas yra kartotinis, taip pat teisės aktų normomis (žr., pvz., 2013 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-888/2013). Naujo skundo pateikimas viešojo administravimo institucijai, kai teisme nagrinėjami klausimai, pagrįsti tomis pačiomis faktinėmis aplinkybėmis, tomis pačiomis teisės aktų normomis ir keliamas tas pats esminis klausimas, LVAT praktikoje taip pat paprastai nelaikytini naujomis aplinkybėmis. Tokiomis aplinkybėmis LVAT administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-392/2012 akcentavo, jog sprendžiant dėl Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 6 dalies taikymo pagrįstumo turi būti kreipiamas dėmesys ne tik į tai, kokius prašymus asmuo suformulavo viešojo administravimo subjektui savo skunde, o analizuojamas visas skundo turinys, ypač atkreipiant dėmesį į tai, ar viešojo administravimo subjektui pateiktame naujame skunde tuo pačiu klausimu yra nurodyta naujų faktinių duomenų, kurios nebuvo nurodytos ankstesniame skunde (2012 m. liepos 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-392/2012).

13.2.4. Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 4 ir 6 dalies nuostatų laikymasis turėtų užtikrinti, kad nebūtų vienu metu nagrinėjamas tapatus klausimas viešojo administravimo institucijoje ir teisme, ir aiškiai nustatyta, jog administracinę procedūrą tokiu atveju sustabdo viešojo administravimo subjektas, o ne teismas sustabdo nagrinėjamą bylą. Pažymėtina, kad VAĮ 23 straipsnio 6 dalyje yra apribota viešojo administravimo subjekto kompetencija nustačius 6 mėnesių terminą, kuriam pasibaigus viešojo administravimo subjektas netenka kompetencijos priimti sprendimą, tačiau siauresnė minėta prasme viešojo administravimo subjekto kompetencija ir prioriteto suteikimas teismui ginčo nagrinėjimui nesudaro pagrindo viešojo administravimo subjektui nesilaikyti VAĮ nustatytų privalomų procedūrų, kurios galioja visiems viešojo administravimo subjektams nepriklausomai nuo to, kokioje srityje jie veikia. VAĮ 23 straipsnio 4 ir 6 dalies nuostatų laikymasis turėtų užtikrinti, kad nebūtų priimti skirtingi viešojo administravimo subjekto ir teismo sprendimai tapačiu klausimu, nes tiek viešojo administravimo subjekto galutinis sprendimas, tiek teismo sprendimas turi privalomumo savybę ir turi būti vykdomas (2012 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2094/2012).

13.2.5. Iš Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme nagrinėtų ginčų matyti, kad VAĮ 14 straipsnio 3 dalies 3 punkte ir 23 straipsnio 6 dalyje įtvirtinto draudimo viešojo administravimo subjektui pradėti (inicijuoti) administracines procedūras bei priimti sprendimus, jeigu teismas arba jis pats jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu, ne visada paisoma. Administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1221/2014 akcentuota,

kad tokiais atvejais būtent antroji (pakartotinė) administracinė procedūra yra negalima ir negali būti vykdoma. Apibendrinus šį teisinį reguliavimą daryta išvada, kad draudimas viešojo administravimo subjektui priimti sprendimą, jeigu teismas arba jis pats jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu, lemia, jog viešojo administravimo subjektui taip pat yra draudžiama pradėti bei vykdyti dvi administracines procedūras, dėl kurių įvykdymo būtų priimti du galutiniai sprendimai tuo pačiu klausimu. Priešingu atveju, viešojo administravimo subjektas pažeidęs šį draudimą rizikuoja, kad vienas iš sprendimų, priimtų dėl tokių procedūrų įvykdymo, bus neteisėtas, nes juo galimai bus pažeisti minėti Viešojo administravimo įstatymo bei teisės principo *non bis in idem* reikalavimai. Remiantis prieš tai aptartu teisiniu reglamentavimu, daryta išvada, kad tokiais atvejais, kai dėl dviejų administracinių procedūrų įvykdymo yra priimami du sprendimai, neteisėtu sprendimu paprastai turėtų būti pripažįstamas tas sprendimas, kuris yra priimamas (įsiteisėja) po „pirmojo“ sprendimo priėmimo (įsiteisėjimo), nes priėmus „pirmąjį“ sprendimą, viešojo administravimo subjektui yra draudžiama inicijuoti ir vykdyti antrąją administracinę procedūrą bei priimti iš jos kylančius sprendimus (2014 m. lapkričio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1221/2014).

13.2.6. Pastebėtina, kad specialiojo teisinio reguliavimo nuostatos nepanaikina viešojo administravimo subjekto pareigos laikytis VAĮ 23 straipsnio 6 dalies nuostatos suponuojamų reikalavimų, jeigu specialieji teisės aktai nereglementuoja skundo nenagrinėjimo pagrindų. Aptariamu aspektu aktuali administracinė byla Nr. A⁴⁴²-2048/2013, kurioje pažymėta, kad mokesčių administravimas yra atskira viešojo administravimo sritis, todėl mokesčių administratorius, atlikdamas mokesčių administravimo procedūras, privalo vadovautis ir Viešojo administravimo įstatymo nuostatomis. Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnio 6 dalis numato, kad viešojo administravimo subjektui pateiktas skundas nenagrinėjamas, jeigu tuo pačiu klausimu teismas jau yra priėmęs sprendimą. Kadangi dėl aplinkybių, kurias pareiškėjas buvo išdėstęs savo skunde, adresuotame mokesčių administratoriui, buvo priimtas įsiteisėjęs teismo sprendimas, todėl šio skundo pagrindu negalėjo būti pradėta mokesčių administravimo procedūra, t. y. atsakovas negalėjo būti įpareigotas išnagrinėti minėtą pareiškėjo skundą Mokesčių administravimo įstatymo nustatyta tvarka (2013 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-2048/2013).

13.2.7. Atsakovo atsisakymas atlikti veiksmus dėl to, kad teismas ar viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia naujų duomenų (VAĮ 14 str. 3 d. 3 p.), gali būti tikrinamas administraciniame teisme. Šiuo atveju vertinama, ar toks atsisakymas yra teisėtas, t. y. ar iš tiesų išnagrinėtas tapatus ginčas, ar pareiškėjas, kreipdamasis į viešojo administravimo subjektą, nepateikė naujų duomenų, leidžiančių ginčyti sprendimą. Taigi viešojo administravimo subjekto atsisakymas atlikti veiksmus Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalies 3 punkto pagrindu gali būti ginčo administraciniame teisme objektu (šiuo aspektu žr. 2014 m. liepos 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-492/2014).

13.2.8. Nustačius, kad pareiškėjo skundas negalėjo būti nagrinėjamas dėl pagrindų, nustatytų Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalies 3 punkte, t. y. dėl to, jog tas pats viešojo administravimo subjektas jau yra priėmęs sprendimą tuo pačiu klausimu ir asmuo nepateikia naujų faktinių duomenų, leidžiančių ginčyti sprendimą, nagrinėjamu atveju kitų skundžiamame viešojo administravimo subjekto sprendime išdėstytų aplinkybių, nesusijusių su minėtu skundžiamo administracinės procedūros sprendimo teisiniu pagrindu, vertinimas nėra reikšmingas sprendžiant klausimą dėl ginčijamo administra-

cinio akto teisėtumo ir pagrįstumo (2013 m. spalio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-1468/2013).

VIII.3. Administracinės procedūros sustabdymas dėl procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinio statuso

(VAĮ 27 str.)

14. Viešojo administravimo įstatymo 27 straipsnyje reglamentuojamas administracinės procedūros sustabdymas. Pagal šį straipsnį, jeigu administracinės procedūros sprendimas gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą, administracinė procedūra sustabdoma ir šiems asmenims raštu pranešama apie teisę dalyvauti šioje procedūroje, o asmeniui, dėl kurio pradėta administracinė procedūra, – apie administracinės procedūros sustabdymo pagrindą (**VAĮ 27 str. 1 d.**). Administracinė procedūra tęsiama, kai šio straipsnio 1 dalyje nurodyti asmenys pareiškia norą dalyvauti procedūroje arba raštu atsisako joje dalyvauti, arba jeigu per 10 darbo dienų nuo rašto apie administracinės procedūros sustabdymą išsiuntimo dienos negautas iš jų atsakymas dėl pasiūlymo dalyvauti administracinėje procedūroje (**VAĮ 27 str. 2 d.**).

14.1. Aiškindama Viešojo administravimo įstatymo 27 straipsnį, LVAT teisėjų kolegija yra pažymėjusi, kad aptariamoje normoje yra reglamentuotas administracinės procedūros sustabdymas, t. y. situacija, kai administracinė procedūra dar nėra baigta ir paaiškėja, kad administracinės procedūros sprendimas gali pakeisti administracinėje procedūroje nedalyvaujančių asmenų teisinį statusą. Administracinės procedūros sustabdymas Viešojo administravimo įstatymo 27 straipsnyje nustatytu pagrindu ar kitais šiame ar kituose įstatymuose nustatytais pagrindais yra administracinio sprendimo priėmimo klausimo atidėjimas neapibrėžtam laikui dėl to, kad yra teisės aktuose nustatytos kliūtys priimti administracinį sprendimą (2014 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1218/2014).

14.2. Pastebėtina, kad nuo šių atveju atskirtina kita situacija – kai atsakovas ginčijamu sprendimu sustabdo savo anksčiau priimto sprendimo vykdymą. Administracinio sprendimo vykdymo sustabdymas yra suprantamas kaip jau priimto administracinio sprendimo nevykdymas, kuris gali būti nustatytas teisės aktuose arba kurį gali taikyti viešojo administravimo subjektai ar teismas. Administracinės procedūros sustabdymas ir administracinio sprendimo vykdymo sustabdymas yra du skirtingi administracinio proceso institutai (2014 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1218/2014).

Plačiau dėl administracinio sprendimo vykdymo sustabdymo žr. šio apibendrinimo dalį „IX.4. ADMINISTRACINIO AKTO APSKUNDIMO TEISMUI SUSPENSYVINIS EFEKTAS“.

VII.4. Administracinės procedūros terminai

(VAĮ 31 str.)

15. Administracinė procedūra turi būti baigta ir administracinės procedūros sprendimas priimtas per 20 darbo dienų nuo jos pradžios. Kai dėl objektyvių priežasčių

per šį terminą administracinė procedūra negali būti baigta, administracinę procedūrą pradėjęs viešojo administravimo subjektas gali ją pratęsti, bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Asmeniui apie administracinės procedūros termino pratęsimą pranešama raštu arba elektroniniu paštu (kai skundas gautas elektroniniu paštu) ir nurodomos pratęsimo priežastys (**VAĮ 31 str.**).

15.1. Reikia pažymėti, kad viešojo administravimo subjektui nustatytas terminas, per kurį turi būti priimtas administracinis sprendimas, yra instrukcinio pobūdžio, todėl šio termino pasibaigimas nedaro negaliojančiu administracinio sprendimo, priimto pasibaigus šiam terminui. Įstatyme nustatyto termino, per kurį turi būti priimtas administracinis sprendimas, pasibaigimas nepaneigia viešojo administravimo subjekto kompetencijos priimti administracinį sprendimą ar atlikti kitus veiksmus, t. y. tiesiogiai nesukuria neigiamų teisinių pasekmių, tik prailgina administracinį procesą. Viešojo administravimo subjektui praleidus įstatyme ar kitame teisės akte nustatytą administracinio sprendimo priėmimo terminą, galima konstatuoti viešojo administravimo subjekto neveikimą, tai suteikia teisę asmeniui ginti savo teises kreipiantis su skundu. *Plačiau žr. šio apibendrinimo skyrių, IX.2. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE TAIKOMI TERMINAI*“.

15.2. Šiame kontekste taip pat pažymėtina, kad tuo atveju, jeigu politikas gautus rinkėjų pareiškimus, pasiūlymus bei skundus persiunčia svarstyti valstybės bei savivaldybės institucijoms, įmonėms ar įstaigoms ir vėliau yra priimamas administracinės procedūros sprendimas, tai šiems gautiems skundams, pranešimams yra taikytinas VAĮ 31 straipsnis, reglamentuojantis administracinės procedūros terminus ir numatantis, jog administracinė procedūra turi būti baigta ir administracinės procedūros sprendimas priimtas per 20 darbo dienų nuo jos pradžios. Kai dėl objektyvių priežasčių per šį terminą administracinė procedūra negali būti baigta, administracinę procedūrą pradėjęs viešojo administravimo subjektas gali ją pratęsti, bet ne ilgiau kaip 10 darbo dienų. Tuo atveju, jeigu politikas, nagrinėdamas gautus paklausimus, pasiūlymus, kreipiasi su paklausimais į savivaldybės institucijų, savivaldybės administracijos, kitų savivaldybės įstaigų, įmonių ir organizacijų, taip pat valstybės institucijų, kurios veikia savivaldybės teritorijoje, vadovus ir valstybės tarnautojus, šis kreipimasis negali būti vertinamas kaip administracinė procedūra, šiuo atveju tarybos narys įgyvendina teisę kreiptis su paklausimais į savivaldybės institucijų, savivaldybės administracijos, kitų savivaldybės įstaigų, įmonių ir organizacijų, taip pat valstybės institucijų, kurios veikia savivaldybės teritorijoje, vadovus ir valstybės tarnautojus, kad galėtų tinkamai įgyvendinti savo pareigas, teises kaip valstybės politikas ir savivaldybės bendruomenės atstovas (VAĮ 11 str. 5 d.) ir šiuo atveju VAĮ 31 straipsnyje numatytas terminas nėra taikomas (žr. 2012 m. balandžio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1333/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 171–217 p.).

VII.5. Administracinės procedūros kalba

(Konstitucijos 14 str.; VAĮ 32 str.)

16. Viešojo administravimo įstatymo 32 straipsnis detalizuoja administracinės procedūros kalbą. Pagal šio straipsnio 1 dalį, administracinės procedūros kalba yra valstybinė lietuvių kalba.

17. Šiame kontekste reikia pažymėti, jog Konstitucinio Teismo praktikoje yra

pakankamai plačiai atskleistas valstybinės kalbos, kaip konstitucinės vertybės, statusas. Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, jog valstybinė kalba – tai svarbus valstybingumo elementas, visus Lietuvos Respublikos piliečius vienijantis, valstybinę bendruomenę – pilietinę Tautą integruojantis veiksnys, nes užtikrina visiems valstybės piliečiams lygias galimybes dalyvauti valdant savo šalį, priimant valstybinės reikšmės sprendimus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į valstybinę tarnybą. Valstybinės kalbos mokėjimas yra visaverčio piliečių dalyvavimo valdant valstybę prielaida ir būtina sąlyga (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 10 d. nutarimas). Konstitucinis Teismas taip pat yra nurodęs, jog konstitucinis valstybinės kalbos statuso įtvirtinimas reiškia, kad lietuvių kalba yra konstitucinė vertybė. Valstybinė kalba saugo tautos identitetą, integruoja pilietinę tautą, užtikrina tautos suvereniteto raišką, valstybės vientisumą ir jos nedalomumą, normalų valstybės ir savivaldybių įstaigų funkcionavimą. Valstybinė kalba yra svarbi piliečių lygiateisiškumo garantija, nes leidžia visiems piliečiams vienodomis sąlygomis bendrauti su valstybės ir savivaldybių įstaigomis, įgyvendinti savo teises ir teisėtus interesus. Konstitucinis valstybinės kalbos statuso įtvirtinimas taip pat reiškia, kad įstatymų leidėjas privalo įstatymais nustatyti, kaip šios kalbos vartojimas užtikrinamas viešajame gyvenime, be to, jis turi numatyti valstybinės kalbos apsaugos priemones. Lietuvių kalba, pagal Konstituciją įgijusi valstybinės kalbos statusą, privalo būti vartojama visose valstybės ir savivaldos institucijose, visose Lietuvoje esančiose įstaigose, įmonėse ir organizacijose; įstatymai ir kiti teisės aktai turi būti skelbiami valstybine kalba; raštvedyba, apskaitos, atskaitomybės, finansiniai dokumentai privalo būti tvarkomi lietuvių kalba; valstybės ir savivaldos institucijos, įstaigos, įmonės bei organizacijos tarpusavyje susirašinėja valstybine kalba. Kartu Konstitucinis Teismas yra nurodęs, jog konstitucinis valstybinės kalbos statusas reiškia, jog lietuvių kalba privalomai vartojama tik viešajame Lietuvos gyvenime. Kitose gyvenimo srityse asmenys nevaržomai gali vartoti bet kokią jiems priimtina kalbą (Konstitucinio Teismo 1999 m. spalio 21 d. nutarimas). Taigi valstybinė kalba yra itin gintina ir saugotina vertybė, kurios vartojimas valstybės viešajame gyvenime kartu yra ir vienas iš valstybingumo garantų (2013 m. birželio 18 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-16/2013, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 25, 2013, 146–170 p.).

18. Vadovaudamasis VAĮ 32 straipsnio 1 dalimi bei Konstitucijos 14 straipsniu, pagal kurį valstybinė kalba – lietuvių kalba, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, jog asmenys, ginantys pažeistas teises ikiteisminėje ginčo sprendimo stadijoje, privalo savo argumentus grįsti į valstybinę kalbą, t. y. lietuvių kalbą, išverstais dokumentais. Atitinkamai viešojo administravimo turi teisę reikalauti duomenis pateikti valstybine kalba (žr. 2014 m. kovo 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1129/2014).

19. Sistemiskai aiškindamas Viešojo administravimo įstatymo nuostatas, reglamentuojančias individualaus administracinio akto formos ir turinio reikalavimus (VAĮ 8 str.), bei teisės aktuose numatytą reikalavimą, kad viešojo administravimo subjektų dokumentai turi būti tvarkomi valstybine lietuvių kalba (VAĮ 32 str., Valstybinės kalbos įstatymas), Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad visas viešojo administravimo institucijos sprendimas, tiek išdėstytas viename dokumente, tiek keliose dokumentuose, turi būti surašomas valstybine lietuvių kalba. Negalima situacija, kai dalis priimamo individualaus administracinio akto surašoma valstybine kalba, o kita akto dalis – ne valstybine kalba (2008 m. birželio 25 d. sprendimas administracinėje by-

loje Nr. A⁶³-994/2008; dėl individualiems administraciniais aktams keliamo valstybinės kalbos vientisumo reikalavimo pažeidimo taip pat žr. 2012 m. birželio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-2028/2012).

VII.6. Klaidų ištaisymo procedūra

(VAĮ 35 str.)

20. Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsnyje reglamentuojama klaidų ištaisymo procedūra. Pagal šį straipsnį administracinės procedūros sprendimą priėmęs viešojo administravimo subjektas, gavęs asmens, dėl kurio buvo pradėta administracinė procedūra, ar kito suinteresuoto asmens motyvuotą pranešimą apie skaičiavimo, spausdinimo, faktinių duomenų neatitikimo ar kitas technines klaidas, imasi reikalingų priemonių klaidoms ištaisyti (**VAĮ 35 str. 1 d.**). Jeigu klaida gali turėti esminės įtakos sprendimo vykdymui, viešojo administravimo subjektas, priėmęs administracinės procedūros sprendimą, sustabdo sprendimo vykdymą iki klaidų ištaisymo (**VAĮ 35 str. 2 d.**). Klaidos turi būti ištaisytos administracinės procedūros sprendimo egzemplioriuje, kurį saugo administracinės procedūros sprendimą priėmęs viešojo administravimo subjektas. Asmeniui per 3 darbo dienas įteikiamas naujas arba pataisytas dokumentas (administracinės procedūros sprendimas) (**VAĮ 35 str. 3 d.**).

20.1. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad VAĮ 35 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata negali būti aktų ar dokumentų taisymo pagrindu, kuomet kyla ginčas dėl teisės turinio ar tam tikrų akto turiniui reikšmingų faktinių aplinkybių (2012 m. sausio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-267/2012; 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁶⁹-951/2007). Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, viešojo administravimo subjektas gali ištaisyti tik priimtų sprendimų klaidas, kurias ištaisyti asmeniui negali būti nustatyta mažiau teisių arba daugiau pareigų negu buvo nustatyta priimtu sprendimu (2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1017/2014; 2014 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2347/2014). Administracinį aktą priėmusi valstybės viešojo administravimo institucija gali ištaisyti šiame sprendime padarytas techninio pobūdžio klaidas ir tik su sąlyga, kad toks ištaisymas nepakeičia administracinės procedūros sprendimu nustatytų asmens (-ų) teisių ir pareigų (2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1434/2012).

20.1.1. Pavyzdžiui, byloje A⁷⁵⁶-1434/2012 nustatyta, kad kaip pagrindas Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsniui taikyti nurodoma ta aplinkybė, kad pastebėjus netikslumus kadastriniuose matavimuose ir parengtame žemės sklypo plane, paaiškėjo, jog 2010 m. rugsėjo 22 d. įsakymu nepagrįstai buvo pakeista žemės servituto vieta. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad tokia situacija negali būti laikoma techninio pobūdžio klaida, taisytina Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsnio pagrindu, kadangi aki-vaizdu, jog tai yra faktinio konteksto, kuriame buvo priimtas administracinės procedūros sprendimas, pasikeitimas, atitinkamai turintis įtakos ir šiuo sprendimu nustatytoms asmens (-ų) teisėms ir pareigoms. Todėl viešojo administravimo subjekto aktas panaikintas kaip neteisėtas (2012 m. birželio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1434/2012). Byloje Nr. A⁵⁵²-2347/2014 pripažinta, kad viešojo administravimo subjekto įsakymu papildžius ankstesnį jo priimtą aktą teisės norma buvo ištaisyta rašymo apsiri-

kimas. Teisėjų kolegijos vertinimu, tai atitiko VAĮ 35 straipsnį (2014 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵²-2347/2014).

21. Atkreiptinas dėmesys, jog specialiuose teisės aktuose nesant klaidos sąvokos, remiamasi bendrąja teisės norma, tai yra Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsniu (šiuo aspektu žr. 2015 m. lapkričio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1007-261/2015). Pavyzdžiui, byloje Nr. A-1007-261/2015 sistemiškai aiškinant VAĮ 35 straipsnį ir Valstybinės reikšmės miškų plotų schemų rengimo tvarkos aprašo 13.2 punktą, padaryta išvada, jog Tvarkos aprašo 13.2 punkte nurodyta schemos rengimo klaida turėtų būti suprantama kaip techninė klaida, padaryta atliekant sklypo inventorizaciją, ar schemos rengimo vidinių rodiklių klaidos, nekeičiančios esminių schemos rodiklių. Pareiškėjo prašymas, susijęs su schemos ribų pakeitimu, turi būti pripažįstamas esminiu schemos, kaip specialiojo plano rodiklio, pakeitimu, kadangi keičiant ribas detaliuoju planu suplanuotam keliui įrengti, būtų pakeistas valstybinės reikšmės miško plotas. Tokia situacija į Tvarkos aprašo 13.2 punkto reguliavimą nepatenka. Atsižvelgiant į tai, konstatuota, jog šiomis aplinkybėmis, atsakovas neturėjo pagrindo pradėti klaidos taisymo procedūros pagal pareiškėjo prašymą (2015 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1007-261/2015).

Viešojo administravimo subjektų teisės taisyti savo klaidas kontekste taip pat aktuali šio apibendrinimo dalis „IX.1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTO TEISĖ NAIKINTI (KEISTI) SAVO SPRENDIMUS“.

IX. KITI KLAUSIMAI, KYLANTYS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SRITYJE

IX.1. Viešojo administravimo subjekto teisė naikinti (keisti) savo sprendimus

(VAĮ 3 str. 1 d. 1 p., 6 str. 2 ir 3 d., 35 str.; Vietos savivaldos įstatymo 18 str.)

1. Apžvelgoje administracinių teismų praktikoje ne kartą kilo klausimas dėl viešojo administravimo subjektų teisės panaikinti (keisti) anksčiau priimtus savo individualius administracinius sprendimus, kurie turi įtakos asmenų teisėms (jų apimčiai, riboms). Problematika šioje srityje susidarė nesant konkrečių bendrųjų teisės nuostatų, kurios reguliuotų procedūrą ir pagrindus, kada institucija, vykdanči viešąjį administravimą, gali teisėtai panaikinti arba pripažinti netekusiu galios savo priimtą administracinį sprendimą, kuris suteikia teises tam tikriems subjektams, tačiau buvo priimtas pažeidžiant taikytinas teisės normas arba joms prieštarauja pagal savo turinį (neteisėtas administracinis aktas) (2010 m. vasario 1 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-35/2010; 2012 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-6/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 40–48 p.; 2012 m. gegužės 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1356/2012).

2. Nagrinėdamas šį klausimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad ginčijami viešojo administravimo subjekto veiksmai naikinant ar keičiant savo priimtą sprendimą yra susiję su įstatymų viršenybės ir teisėtumo principų įgyvendinimu. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ne kartą pabrėžta, kad viešojo administravimo srityje galioja viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų teisėtumo principas. Šis principas, be kita ko, yra suprantamas taip, kad viešojo admi-

nistravimo subjektas negali panaikinti savo priimtų sprendimų, jeigu tokia galimybė nėra nustatyta atitinkamą sritį reglamentuojančiuose specialiuose įstatymuose (VAĮ 3 str.). Teisėtumo principas bei viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo privalomumo principai suponuoja tai, kad viešojo administravimo subjekto priimtas sprendimas galioja tol, kol nėra panaikintas aukštesnio viešojo administravimo subjekto (jeigu tokia galimybė yra nustatyta) arba teismo. Įstatymų leidėjas tiesioginio draudimo institucijai pačiai panaikinti arba pripažinti netekusiu galios savo priimtą administracinį aktą, suteikiantį asmeniui tam tikras teises, nenumato. Vis dėlto pagal Viešojo administravimo įstatymo 6 straipsnio 2 ir 3 dalies nuostatas, administracinius aktus viešojo administravimo subjektai turi teisę leisti tik remdamiesi įstatymų nustatytais įgaliojimais. Viešojo administravimo subjektų, skirtingai nei privačių asmenų, veikloje taikomas principas – „viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“. Tad viešojo administravimo subjekto atlikti viešojo administravimo veiksmai, viršijant jam suteiktus įgaliojimus, taip pat ir administracinių aktų leidimas, viršijant suteiktą kompetenciją, yra neteisėti (šiais aspektais žr. 2014 m. spalio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014; 2014 m. gegužės 15 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1017/2014; 2012 m. kovo 12 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-227/2012; 2012 m. lapkričio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-151/2012; 2012 m. balandžio 27 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-2104/2012). Atsižvelgiant į tai, kad administracinių aktų priėmimo pagrindai yra įtvirtinti įstatyme, toks teisinis reguliavimas, kuris leistų pakeisti (panaikinti) teises (jų apimtį, ribas) suteikusį (nustačiusį) administracinį aktą, taip pat turėtų turėti įstatyminį pagrindą. Nesant tokio įstatyme įtvirtinto pagrindo pakeisti (panaikinti) teises suteikusį (nustačiusį) administracinį aktą, bet įtvirtinus tokią galimybę poįstatyminiu teisės aktu, iš esmės būtų sukurta nauja bendro pobūdžio teisės norma ir tokiu būdu iš esmės pakeistas įstatymo lygmens visuminis teisinis reguliavimas (2012 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-6/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, p. 40–48). Taigi teisės pakeisti (panaikinti) savo priimtą sprendimą, nustačiusį asmenims teises (jų apimtį, ribas), suteikimas viešojo administravimo institucijai reikalauja įstatyminio reguliavimo, ir toks įgaliojimas negali būti įtvirtintas poįstatyminiame teisės akte (2012 m. kovo 16 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁵⁰²-6/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, p. 40–48).

3. Atsižvelgęs į anksčiau paminėtas taisykles, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra patvirtinęs draudimą viešojo administravimo subjektams panaikinti anksčiau savo priimtus individualius administracinius sprendimus, be kita ko, šiuo pagrindu – konstatavęs viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų neteisėtumą.

3.1. Vietos savivaldos subjektų teisės panaikinti (pakeisti) savo sprendimus. Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalis nustato, kad savivaldybės tarybos priimtus teisės aktus gali sustabdyti, pakeisti ar panaikinti pati savivaldybės taryba. Kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus gali sustabdyti ar panaikinti pagal kompetenciją savivaldybės taryba. Savivaldybės administracijos direktorius ar kiti savivaldybės viešojo administravimo subjektai savo priimtus teisės aktus gali sustabdyti ir juos pakeisti ar panaikinti. Savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo pagal kompetenciją priimtus teisės aktus gali sustabdyti ar panaikinti jis pats arba savivaldybės administracijos direktorius. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra paži-

mėjęs, kad Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnis yra bendra norma, apibrėžianti atitinkamų subjektų kompetenciją, kuri taikytina jeigu nėra nustatytų specialių taisyklių. Ši norma negali būti aiškinama plečiamai ir negali būti taikoma nesilaikant kitų teisės aktų reikalavimų (2014 m. spalio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014; 2014 m. gegužės 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1017/2014). Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalis vertintina kaip bendroji norma, suteikianti teisę, tačiau kiti įstatymai ar teisės aktai gali numatyti tam tikras specialias taisykles, sąlygas, kaip toks akto keitimas, sustabdymas ar panaikinimas turi būti vykdomas (2014 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-560/2014). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šiame apibendrinime apžvelgiamu laikotarpiu ne kartą sprendė Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalies taikymo klausimą specialiųjų įstatymo reguliavimo srityje (pavyzdžiui, teritorijų planavimo, statybų ir kt. srityse):

3.1.1. Administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014 specialiųjų architektūros reikalavimų panaikinimas, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsniu, pripažintas neteisėtu. Ši išvada padaryta dėl to, kad nei Statybos įstatymas, nei kiti, ginčijamo atsakovo rašto priėmimo metu galioję teisės aktai, reglamentuojantys klausimus, susijusius su specialiaisiais architektūros reikalavimais, nenumatė galimybes tam pačiam subjektui (savivaldybės administracijai) naikinti savo nustatytus specialiuosius architektūros reikalavimus. Tokiu būdu, teisėjų kolegijos vertinimu, viešojo administravimo subjektas peržengė jam suteiktos kompetencijos ribas ir priėmė neteisėtą sprendimą (2014 m. spalio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014).

3.1.2. Administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-151/2012 spręstas klausimas, ar atsakovas Vilniaus miesto savivaldybės administracija, pirmiausia išdavęs statybos leidimą vienai statybos rūšiai – rekonstrukcijai, vėliau galėjo pakeisti savo sprendimą – išduoti leidimą kitai statybos rūšiai – naujai statybai. Tokie atsakovo veiksmai pripažinti neteisėtais. Pasak teismo, atsakovas pakeitė savo priimtą administracinį sprendimą, šis pakeitimas negali būti vertinamas kaip klaidos ištaisymas, nes tiek pagal Statybos įstatymą (2 str. 17, 18 p.), tiek pagal Statybos techninį reglamentą STR 1.01.08:2002 „Statinio statybos rūšys“ (V, VI skyriai) šios statybos rūšys nurodomos kaip atskiros ir tai turi būti nurodoma statybos leidime, todėl minėtas keitimas keičia dokumento esmę, nes suteikia teisę vykdyti kitokius statybos darbus. Esminių statybos leidimo privalomų pagal normatyvinius statybos techninius dokumentus duomenų pakeitimas negali būti vertinamas kaip techninė klaida ir negali būti taisoma Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsnio nustatyta tvarka. Teismo vertinimu, nepagrįsti buvo atsakovo argumentai, kad teisę pakeisti išduotą statybos leidimą suteikia Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnis, nustatantis galimybę savivaldybės institucijai pakeisti ar panaikinti savo priimtą sprendimą. Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnis yra bendra norma, kuri taikytina jeigu nėra nustatytų specialių taisyklių. Statybos leidimo išdavimą reglamentuoja Statybos įstatymas, kuriame ginčijamo leidimo išdavimo metu buvo nustatyta minėta privaloma procedūra, kurioje veiksmus atliko Nuolatinė statybos komisija, bei Statybos įstatyme nustatyti privalomi normatyviniai statybos techniniai dokumentai – ginčijamu laikotarpiu STR 1.07.01:2002 „Statybos leidimas“. Savivaldybės administracija, spręsdama statybos leidimo išdavimo klausimą, turėjo vadovautis specialiomis teisės normomis reglamentuojančiomis statybos procesą ir turėjo teisę atlikti šiuose teisės normose nustatytus veiksmus, kurie yra detalieji reglamentuoti, apskaitomi, minėtos tikslios taisyklės dėl galimybės išduoti naują statybos leidimą ar perregistruoti negalėjo būti aiškinamos plečiamai ir negalėjo būti taikomos tei-

sės aktuose nenumatytu atveju (žr. 2012 m. lapkričio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-151/2012).

3.1.3. Administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014 skundžiamu savivaldybės tarybos sprendimu buvo nuspręsta panaikinti Palangos miesto centinės dalies specialiojo paminklosauginio plano, patvirtinto Palangos miesto savivaldybės tarybos 1999 m. liepos 29 d. sprendimu, dalį, kiek tai susiję su ginčo žemės sklypu. Teismo vertinimu, panaikindama dalį specialiojo paminklosauginio plano, savivaldybės taryba pakeitė specialųjį planą, t. y. įvykdė teritorijų planavimo dokumento keitimą. Todėl atsižvelgiant į tai, kad šioje byloje buvo sprendžiamas būtent savivaldybės tarybos sprendimo, o ne specialiojo paminklosauginio plano teisėtumas, vertinta, ar minėta teritorijų planavimo dokumento keitimo procedūra įvykdyta teisėtai. Teismo vertinimu, sprendimą dėl specialiojo plano keitimo būtinumo ir patį sprendimą jį keisti priėmė savivaldybės taryba, nesilaikydama Teritorijų planavimo įstatyme ir Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklėse nustatytų jo keitimo reikalavimų. Įvertinęs tai, teismas konstatavo, kad ginčijamas sprendimas yra neteisėtas dėl to, kad savo turiniu prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams ir jį priėmė nekompetentingas administravimo subjektas (2014 m. spalio 28 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²⁴-1563/2014).

3.1.4. Administracinėje byloje Nr. A⁸²²-132/2014 buvo vertinamas savivaldybės tarybos 2012 m. sprendimo teisėtumas. Šiuo aktu buvo pripažinta, kad ankstesnis 2007 m. savivaldybės tarybos sprendimas (juo buvo pritarta Susitarimui dėl Kazlų Rūdos miesto šilumos ūkio modernizavimo ir renovacijos sutarties pakeitimo ir papildymo) neteko galios, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 18 straipsnio 1 dalimi, ir įgyvendinant Konkurencijos tarybos sprendimą, kuriuo savivaldybės tarybos 2007 m. sprendimas pripažintas pažeidžiančiu Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad ginčijamas aktas yra teisėtas. Teismas šiuo atveju argumentavo tuo, kad Konkurencijos tarybos sprendimo teisėtumas patvirtintas teismine tvarka. Be to, atsakovas savo sprendime aiškiai nurodė jo teisinį pagrindą (Vietos savivaldos įstatymo 18 str. 1 d.) ir faktinį pagrindą – Konkurencijos tarybos nutarimą, kuriame konstatuotos aplinkybės dėl aktų prieštaravimo Konkurencijos įstatymo nuostatomis. Bylą nagrinėjusio teismo vertinimu, neturėdamas galimybės 2007 m. sprendimo modifikuoti taip, kad jis neprieštarautų Konkurencijos įstatymo 4 straipsnio reikalavimams, atsakovas pasirinko vienintelį tokioje situacijoje galimą elgesio variantą – pripažino, kad jis neteko galios. (2014 m. gegužės 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-132/2014).

IX.2. Administracinės procedūros ir prašymų nagrinėjimo terminai

(VA| 31 str., Prašymų nagrinėjimo taisyklių 34 p.; ABT| 90 str.)

4. Terminų rūšys. Administracinėje teisėje yra materialiniai ir procesiniai terminai. *Materialinis terminas* – tai laiko tarpas, per kurį asmenims gali atsirasti teisės ar pareigos administraciniame teisiniame santykiyje. Materialinio termino pasibaigimas panaikina galimybę įgyti teises ar pareigas (2013 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1189/2013). Procesiniai terminai gali būti dvejopo pobūdžio: 1) *procesinių veiksmų atlikimo terminai*, nustatyti administracinės bylos (nagrinėjamos viešojo administra-

vimo institucijoje) šalims, asmuo praleidęs terminą atlikti procesinį veiksmą, netenka teisės atlikti šį veiksmą; 2) *procesiniai terminai, nustatyti viešojo administravimo subjektams (procedūriniai terminai)*, per kuriuos jie turi priimti administracinį sprendimą ar atlikti veiksmus, šie terminai nėra naujinami šalių prašymu, šių terminų pasibaigimas tiesiogiai nesukuria neigiamų teisinių padarinių, tik prailgina administracinį procesą (šiuo aspektu žr. 2013 m. spalio 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1333/2013).

4.1. Procesinių veiksmų atlikimo terminai (1). Kalbant apie procesinių veiksmų atlikimo terminą, nustatytą administracinės bylos (nagrinėjamos viešojo administravimo institucijoje) šalims, pažymėtina, jog asmuo, praleidęs terminą atlikti procesinį veiksmą, netenka teisės atlikti šį veiksmą, tačiau šias pasekmes konstatuoja viešojo administravimo subjektas, kuris nagrinėja asmens prašymą ir taiko procesines taisykles, nustatytas bylų nagrinėjimui institucijoje. Tam, kad po nustatyto termino asmens atliktas viešojo administravimo institucijoje procesinis veiksmas sukeltų teises pasekmes, turėtų būti sprendžiamas šio termino atnaujinimo klausimas (2013 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1333/2013).

4.1.1. Šiuo aspektu, pavyzdžiui, paminėtina administracinė byla Nr. A⁶⁰²-1333/2013. Šioje byloje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija analizavo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimu Nr. 1118 patvirtintų Nelaimingų atsitikimų darbe tyrimo ir apskaitos nuostatų (toliau – ir Nuostatai) 73 punkte įtvirtinto procesinių veiksmų atlikimo termino taikymą³³. Teisėjų kolegija pirmiausia pažymėjo, kad nei specialiosios taisyklės (Nuostatai), nei bendrosios taisyklės, nustatančios administracinių bylų nagrinėjimą institucijoje (Viešojo administravimo įstatymas, Prašymų nagrinėjimo taisyklės) nereglamentuoja procesinių veiksmų atlikimo terminų atnaujinimo klausimo. Teisėjų kolegijos vertinimu, tai, kad nėra nustatytas tam tikrų klausimų sprendimo teisinis mechanizmas, negali paneigti asmens teisių, nagrinėjamu atveju procesinių teisių atlikti veiksmus viešojo administravimo institucijoje, kuomet teisės aktai aiškiai neįtvirtina, kad tokių veiksmų atlikimo terminas negali būti atnaujinamas, nes yra naikinamasis. Viešojo administravimo subjektas (vyriausiasis valstybinis darbo inspektorius), kai į jį buvo kreiptasi su prašymu pakartotinai ištirti nelaimingo atsitikimo darbe priežastis, nesirėmė tuo, kad A. K. praleido Nuostatų 73 punkte nustatytą terminą, o atsizvelgęs į paaiškėjusias naujas teisiškai reikšmingas aplinkybes, pats paskyrė pakartotinį tyrimą. Tad laikytina, jog viešojo administravimo subjektas, priėmęs A. K. prašymą, atliko veiksmus, kurie pagal savo pobūdį atitiko termino kreiptis į viešojo administravimo subjektą su skundu ar prašymu atnaujinimą. Tokie viešojo administravimo subjekto veiksmai (dėl termino atnaujinimo) nagrinėjamu atveju laikytini teisėtais, nes surinkti dokumentai patvirtino, kad administracinės bylos šalis – A. K. – kreipėsi į viešojo administravimo subjektą gavusi duomenis iš ikiteisminio tyrimo, kuris buvo daug kartų nutraukiamas ir naujinamas, medžiagos. Viešojo administravimo subjektas, priėmė nagrinėti asmens prašymą, paduotą pasibaigus nustatytam terminui, faktiškai laikydamas, kad šis terminas praleistas dėl svarbių priežasčių. A. K. pateikė vyriausiajam valstybiniam darbo inspektoriumi ekspertizės išvadą (dėl laiptų atitikimo statybos teisės aktų reikalavimams), kuri buvo reikšminga nelaimingo atsitikimo tyrimui. Naujų įrodymų,

33 Nuostatų 73 punkte nustatyta, kad mirusiojo dėl nelaimingo atsitikimo darbe atstovas arba jo šeima dėl mirtino nelaimingo atsitikimo akte nurodytų aplinkybių ir priežasčių gali kreiptis į Lietuvos Respublikos vyriausiąją valstybinį darbo inspektorių per vėnesius metus nuo nelaimingo atsitikimo darbe akto surašymo dienos.

turinčių esminės reikšmės administracinio sprendimo priėmimui, pateikimas laikytinas svarbia priežastimi, dėl kurios viešojo administravimo subjektas priėmė nagrinėti pareiškėjos prašymą, nors ir buvo pasibaigęs tokio kreipimosi terminas (2013 m. spalio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1333/2013).

4.2. Procedūriniai terminai sprendimo priėmimui (2). Procedūriniai terminai sprendimo priėmimui yra skirti užtikrinti, kad administracinis procesas nebūtų pernelyg ilgai užtesiamas, o viešojo administravimo subjektai įvykdytų jiems pavestą kompetenciją (žr. 2013 m. spalio 8 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1189/2013). Viešojo administravimo subjektui įstatyme nustatytas terminas administraciniam sprendimui priimti yra instrukcinio pobūdžio, todėl šio termino pasibaigimas nedaro negaliojančiu administracinio sprendimo, priimto pasibaigus šiam terminui. Įstatyme nustatyto termino, per kurį turi būti priimtas administracinis sprendimas, pasibaigimas nepaneigia viešojo administravimo subjekto kompetencijos priimti administracinį sprendimą ar atlikti kitus veiksmus, tai yra tiesiogiai nesukuria neigiamų teisinių pasekmių, tik prailgina administracinį procesą, su sąlyga, jei nesuėjęs senaties terminas šioms procedūroms vykdyti. Viešojo administravimo subjektui praleidus įstatyme ar kitame teisės akte nustatytą administracinio sprendimo priėmimo terminą, galima konstatuoti viešojo administravimo subjekto neveikimą, tai suteikia teisę asmeniui ginti savo teises kreipiantis su skundu dėl neveikimo (šiais aspektais žr. 2012 m. gegužės 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2327/2012; 2013 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-940/2013; 2012 m. sausio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-110/2012; 2012 m. gruodžio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-2907/2012; 2012 m. balandžio 2 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1176/2012; 2013 m. rugpjūčio 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1079/2013; 2013 m. spalio 8 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1189/2013; 2012 m. vasario 23 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1192/2012). Minėtų terminų pažeidimas neatleidžia viešojo administravimo subjektą nuo pareigos priimti administracinį sprendimą (žr. 2013 m. spalio 8 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1189/2013).

5. Reikia atkreipti dėmesį, kad ABTĮ 90 straipsnis³⁴, nustatantis administracinio teismo kompetenciją įpareigoti viešojo administravimo subjektą per teismo nustatytą terminą priimti sprendimą arba įvykdyti kitokį teismo patvarkymą yra skirtas tam, kad administracinės procedūros nebūtų pernelyg ilgos (būtų vykdomi nustatyti reikalavimai dėl instrukcinių terminų) bei tam, kad viešojo administravimo subjektas atliktų jo kompetencijai priskirtus veiksmus, jeigu asmens prašymas yra teisėtas ir pagrįstas (2012 m. sausio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-82/2012).

IX.3. Viešojo administravimo subjekto diskrecija (veikimo laisvė)

(VAĮ 3 str.)

6. Administracinės institucijos diskrecijos teisė suprantama kaip galia, suteikianti administravimo subjektui tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, įgalinanti jį iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, jo nuomone, yra tinkamiausias

³⁴ Bylose dėl administravimo subjekto neveikimo, t. y. pareigų nevykdymo, ar vilkinimo spręsti reikalus administracinis teismas savo sprendimu gali įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą per teismo nustatytą laiką priimti atitinkamą sprendimą arba įvykdyti kitokį teismo patvarkymą (ABTĮ 90 str.).

(2006 m. gruodžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴¹⁵-2203/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 10, 2006).

7. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje nuosekliai pažymi, jog diskrecijos teisė teisinėje valstybėje negali būti absoliuti. Diskrecijos teisė neturi būti aiškinama kaip absoliučiai nemotyvuotas ir niekuo nesaistomas pasirinkimas. Viešojoje teisėje veikiantys administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja teisės aktų nustatytoje ribose. Pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, diskrecijos teise besinaudojantys subjektai yra suvaržyti bendrųjų teisėtumo principo reikalavimų ir kriterijų. Įgyvendindamos diskrecines galias viešojo administravimo institucijos, be kita ko, turi nepiktnaudžiauti joms suteiktais įgaliojimais, laikytis objektyvumo ir nešališkumo, lygybės prieš įstatymą ir proporcingumo principų (VAĮ 3 str., Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1980 m. kovo 11 d. rekomendacijos Nr. 80(2) „Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo“ 2 str.). Diskrecija turi būti pagrįdžiama objektyviais faktais bei bendraisiais teisės principais – įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, numatytais Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje (šiais aspektais žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴¹⁵-2203/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 10, 2006; 2007 m. kovo 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁶⁹-231/2007; 2012 m. gegužės 31 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-1570/2012; 2012 m. kovo 29 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁵⁶-1/2012, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 23, 2012, 58–70 p.; 2013 m. kovo 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-596/2013; 2013 m. gegužės 14 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013; 2014 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-563/2014; 2015 m. rugpjūčio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-2112-520/2015 ir kt.). Realizuojant diskreciją, neturi būti paneigiami esminiai teisinės valstybės, valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms, gero administravimo, atsakingo valdymo (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, asmens dalyvavimo priimanant atitinkamus sprendimus, skaidrumo ir kt.) reikalavimai. Šių reikalavimų paisymas sąlygoja teisinio tikrumo, aiškumo principų įgyvendinimą, teisės į gynybą užtikrinimą (2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1668/2012). Suteikta diskrecija galima tik įstatymo nustatytoje ribose ir ja naudojantis turi būti atsižvelgiama į įstatymo nustatytus reikalavimus, kad nebūtų pažeidžiami bendrieji teisės principai, konstitucinės žmogaus teisės. Nurodytu būdu suteiktos diskrecijos įgyvendinimas suponuoja teisinio tikrumo ir aiškumo principų įgyvendinimą (šiais aspektais žr. 2013 m. balandžio 15 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-889/2013; 2015 m. birželio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-849-858/2015). Neribotos viešojo administravimo subjekto diskrecijos įtvirtinimas neatitiktų atsakingo valdymo principo (šiuo aspektu žr. 2014 m. balandžio 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-253/2014). Diskrecija turi būti įgyvendinama siekiant tų tikslų, dėl kurių ji buvo suteikta (šiuo aspektu žr. 2014 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-435/2014).

8. Įgyvendindamas diskrecijos teisę, viešojo administravimo subjektas privalo atidžiai iširti, paremti savo vertinimą argumentais, kurie yra reikšmingi ir kurie pagrindžia jais remiantis padarytas išvadas, atspindi faktines aplinkybes tokias, kokios jos iš tikrųjų yra, bei kurių pakanka pagrindimui, ir atsižvelgti į visus svarbius veiksnius (šiuo aspektu žr. 2014 m. vasario 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-563/2014). Diskrecija baudų skyrimo srityje turi būti įgyvendinama taip, kad teisės subjektai, kuriems aktualios

ekonominio, baudžiamojo poveikio priemonės, galėtų suprasti savo teisių ir pareigų apimtį šioje sferoje (2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1668/2012). Pareiga nurodyti aplinkybes, sąlygojusias diskrecija paremto sprendimo priėmimą, kyla iš Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatų (šiuo aspektu žr. 2012 m. gegužės 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-78/2012). Motyvuota administracinė diskrecija suponuoja teisinio tikrumo ir aiškumo principų įgyvendinimą. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo jurisprudencijoje yra nurodęs, kad teisinio tikrumo principas, kaip bendrasis Europos Sąjungos principas, grindžiamas akivaizdžia būtinybe užtikrinti, kad teisės subjektai, kuriuos liečia valstybės administracinės priemonės, galėtų suprasti savo teisių ir pareigų apimtį šioje sferoje (žr. 2012 m. sausio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶²-338/2012 ir joje nurodytą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktiką).

IX.3.1. Viešojo administravimo subjektams suteikiamos diskrecijos ir teismo kontrolės santykis

9. Teismo atliekama viešojo administravimo subjekto teisės aktų ir veiksmų (neveikimo), kuriais įgyvendinama diskrecijos teisė, kontrolė turi būti atliekama atsižvelgiant į subjekto turimą vertinimo laisvę (žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴¹⁵-2203/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 10, 2006).

10. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas laikosi nuoseklios savo praktikos, kad tuo atveju, kai institucijoms yra suteikta gana plati veikimo laisvė (diskrecija), įgyvendinant tam tikras teisės normas arba vykdant politiką tam tikroje srityje, teismai nagrinėja tik, ar viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas savo diskreciją, nepadarė aiškios (aplinkybių vertinimo ir teisės taikymo) klaidos, nepiktnaudžiavo įgaliojimais (valdžia), akivaizdžiai neperžengė diskrecijos ribų, ar laikėsi procedūrinių taisyklių, ar tikslios faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas ginčytinas pasirinkimas, ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus (šiais aspektais žr., pvz., 2006 m. gruodžio 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴¹⁵-2203/2006, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 10, 2006; 2012 m. rugsėjo 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-2286/2012; 2012 m. lapkričio 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-2952/2012; 2014 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-435/2014).

IX.4. Administracinio akto apskundimo teismui suspensyvinis efektas

(ABTĮ 71 str.; Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacijos)

11. Iš Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1989 m. rugsėjo 13 d. Rekomendacijos Nr. R (89) 8 „Dėl laikinosios teismo apsaugos administraciniuose ginčiuose“ 10 bei 17 punkto ir 2003 m. rugsėjo 9 d. Rekomendacijos Nr. R (2003) 16 „Dėl administracinių ir teismo sprendimų vykdymo administracinės teisės srityje“ nuostatų matyti, kad administracinis aktas yra vykdomas nedelsiant, jeigu teisės normose nėra įtvirtintas principas, kad pareiškimui dėl administracinio akto suteikiamas suspensyvinis (sustabdymo) efektas. Kitaip sakant, teisės aktuose turi būti aiškiai įtvirtintas bendras principas, jog turė-

tų būti vykdomas tik galutinis administracinis sprendimas, todėl tik tokiu atveju galima taikyti šį [suspensyvinio efekto] principą. Minėtas bendras principas – pareiškimo dėl administracinio akto suteikiamas suspensyvinis efektas, praktiškai būtų įgyvendinamas tokiu būdu, kad administracinis sprendimas negalėtų būti vykdomas tol, kol nebūtų pasibaigęs jo apskundimo terminas, skundo padavimas sustabdytų administracinio sprendimo vykdymą, todėl negalutinis administracinis sprendimas galėtų būti vykdomas tuomet, jeigu teisės aktai nustatytų tokią galimybę, t. y. atitinkamą išimtį. Teisės aktai gali nustatyti minėto bendro principo – dėl administracinio sprendimo apskundimo besąlyginio suspensyvinio efekto – išimtis. Administracinio sprendimo apskundimo besąlyginio suspensyvinio poveikio išimtimis gali būti atvejai, kuomet viešojo administravimo subjektui suteikta teisė nukreipti administracinį sprendimą vykdyti skubiai, atvejai, kuomet įstatyme yra nustatyta, kad administracinis sprendimas vykdomas skubiai, tai gali būti ir kitos išimtys, kaip, pavyzdžiui, teisės aktų nuostatos, nustatančios, kad skundo padavimas nesustabdo administracinio sprendimo vykdymo (žr., pavyzdžiui, 2014 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS²⁶¹-1180/2014; 2013 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-223/2013).

12. Lietuvos teisės aktuose, nustatančiuose administracinių procedūrų bendrąsias taisykles (Viešojo administravimo įstatymas) nėra įtvirtintas bendras principas dėl administracinio akto apskundimo suspensyvinio efekto, šis principas nėra reglamentuotas ir nagrinėjant administracinį ginčą teisme, išskyrus taisyklę dėl ABTĮ 71 straipsnyje įtvirtintos teismo teisės laikinai sustabdyti ginčijamo akto galiojimą nagrinėjant administracinę bylą teisme. Atsižvelgiant į tai, skundo dėl administracinio sprendimo padavimas sukelia sąlyginai suspensyvinį poveikį, kuris priklauso nuo teismo veiksmų. Administracinių bylų teisenos įstatymo 71 straipsnio 3 dalies 3 punktu, kuris suteikia teismui teisę laikinai sustabdyti ginčijamo akto galiojimą, įgyvendinama Europos Tarybos Ministrų Komiteto 1989 m. rugsėjo 13 d. Rekomendacijos Nr. R(89) 8 „Dėl laikinosios teismo apsaugos administraciniuose ginčiuose“ nuostata, suteikianti teisę užtikrinti asmenims, jei tai būtina, laikinąją teisminę apsaugą administraciniuose ginčiuose (šiais aspektais žr. 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS²⁶¹-670/2014; 2014 m. lapkričio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS²⁶¹-1180/2014; 2015 m. rugsėjo 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-1048-552/2015).

13. Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį, kad specialūs konkrečius teisinius santykius reglamentuojantys teisės aktai gali *expressis verbis* įtvirtinti administracinio sprendimo suspensyvinį efektą, pavyzdžiui, pagal Energetikos įstatymo 36 straipsnio 17 dalį, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos sprendimas dėl sankcijos skyrimo įsigalioja po 30 dienų nuo jo priėmimo dienos, jeigu per šį laiką įstatymų nustatyta tvarka nebuvo apskųstas teismui (šiuo aspektu žr., pavyzdžiui, 2015 m. lapkričio 11 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-1353-143/2015). Pagal Mokesčių administravimo įstatymo 110 straipsnio 1 dalį, jeigu dėl atskiro mokesčio to mokesčio įstatymas nenustato kitaip, skundo, kilus mokestiniam ginčui, padavimas stabdo ginčijamų mokesčių, baudų ir delspinigių priverstinį išieškojimą, taip pat mokesčių mokėtojo turimos mokesčio permokos (skirtumo) įskaitymą minėtosioms sumoms padengti (išskyrus atvejus, kai įskaitoma mokesčių mokėtojo prašymu).

IX.5. Pažeidimai viešojo administravimo srityje ir teisminės gynybos priemonės

(ABTĮ 3, 15, 22 str.)

14. Konstitucinis teisinės valstybės principas garantuoja išsamią teisinę, taip pat ir teisminę, gynybos priemonių ir procedūrų sistemą tam, kad kompetentingi subjektai galėtų vykdyti valdžios institucijų priimtų aktų teisėtumo kontrolę. Šių teisėje numatytų priemonių, kuriomis pasinaudojęs asmuo gali prašyti peržiūrėti arba ginčyti tam tikrus aktus, taikymas yra glaudžiai susijęs su žmogaus teisių įgyvendinimu ir apsauga nuo valdžios įstaigų piktnaudžiavimo (2013 m. vasario 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-704/2013).

15. Teisė naudotis teisiniais gynybos būdais visų pirma grindžiama konstituciniu teisminės gynybos principu, įtvirtintu Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje ne kartą konstatuota, kad asmuo, manantis, jog jo teisės ar laisvės yra pažeidžiamos, turi absoliučią teisę į nepriklausomą ir nešališką teismą – arbitražą, kuris išspręstų ginčą; šios teisės negalima apriboti ar paneigti; pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą nustatyti tokią teisinį reguliavimą, kad visus ginčus dėl asmens teisių ar laisvių pažeidimo būtų galima spręsti teisme; asmens teisės turi būti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai ginamos tiek nuo privačių asmenų, tiek nuo valdžios institucijų ar pareigūnų neteisėtų veiksmų (žr. Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 30 d., 2004 m. rugpjūčio 17 d., 2004 m. gruodžio 29 d., 2005 m. vasario 7 d., 2006 m. sausio 16 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2008 m. sausio 22 d., 2008 m. kovo 15 d., 2008 m. birželio 30 d. nutarimus; 2013 m. vasario 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-704/2013).

16. Ginčus viešojo administravimo srityje sprendžia administraciniai teismai. Svarbu, kad administraciniai teismai nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar aktas (veika) neprieštarauja tikslams bei uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo atitinkamus įgaliojimus (ABTĮ 3 str.). Taigi administraciniai teismai vertina viešojo administravimo subjektų veiksmo (neveikimo) ar priimto administracinio akto teisėtumą.

16.1. Todėl galimybė teismine tvarka patikrinti, ar viešojo administravimo subjekto veiksmai (neveikimas) yra teisėti, egzistuoja tuomet, jei asmuo prieš kreipdamasis į teismą inicijavo viešojo administravimo procedūrą. Kitaip tariant, būtina teisminio proceso prielaida yra asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą. Šiuo aspektu paminėtina administracinė byla Nr. A-368-438/2015, kurioje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, kad pareiškėjo reikalavimas (įpareigoti atsakovą pateikti jam ir kitus dokumentus, kurių pagrindu jo vardu buvo įregistruoti žemės sklypai) negali būti teisme nagrinėjamas bylos dalyku, nes tokio reikalavimo pareiškėjas nebuvo pareiškęs atsakovui, t. y. nustatyta tvarka nebuvo inicijavęs viešojo administravimo procedūros dėl šios informacijos jam suteikimo. Atitinkamai nesant atsakovo sprendimo dėl šio klausimo, nebuvo galimybės nustatyti, ar atsakovo veiksmai būtų teisėti ir pagrįsti, o tuo pačiu įpareigoti jį atitinkamai veikti (2015 m. balandžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-368-438/2015).

17. Administraciniai teismai sprendžia bylas tiek dėl viešojo administravimo subjekto atsisakymo atlikti veiksmus, tiek dėl vilkinimo atlikti veiksmus (ABTĮ 15 str. 1, 2 d.). Svarbu akcentuoti, kad šios teisinės sąvokos nėra tapačios. Atsisakymas atlikti veiksmus yra vienas iš viešojo administravimo subjektui leistinų veiksmų, kurio teisėtumas bei pagrįstumas ir sudaro bylos nagrinėjimo dalyką. Antruoju atveju, tai yra kalbant apie vilkinimą atlikti veiksmus, viešojo administravimo subjektas neatlieka visų ar dalies veiksmų, kuriuos jam priskirta atlikti. Šiuo atveju bylos nagrinėjimo dalyką sudarytų aplinkybių, ar viešojo administravimo subjektas buvo kompetentingas atlikti tam tikrus veiksmus, ar jam priskirtus klausimus sprendė įstatymų nustatyta tvarka ir laiku, nustatymas (žr. 2003 m. birželio 23 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸-406/2003, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 4, 2003, 296 p.). Sprendžiant, ar pareiškėjas skundžia atsakovo aktą, ar neveikimą, visais atvejais vertintinas tarp šalių susiklosčiusių materialinių teisinių santykių pobūdis, o ne vien pareiškėjo reikalavimo žodinė išraiška (2012 m. birželio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁹²-247/2012).

18. Asmenys, kreipdamiesi į teismą ir formuluodami reikalavimus, be kita ko, turi įvertinti ir tai, kokius sprendimus gali priimti administracinis teismas, atsižvelgti į teismo proceso ypatumus, suinteresuotų asmenų lūkesčius, jų teisėtus interesus, procesines teises ir garantijas. Savo ruožtu teismas turi priimti tokį sprendimą, kurį galima realiai įvykdyti, be to, teismo išspręstoje administracinėje byloje neturi likti neatsakytų klausimų, palikta neaiškumų, darančių išnagrinėtą bylą iki galo neišspręstą arba esančių naujo teisinio ginčo tarp šalių šaltiniu ir todėl reikalaujančių papildomo teismo įsikišimo (2011 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2301/2011). Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 88 straipsniu, išnagrinėjęs bylą, administracinis teismas priima vieną iš šių sprendimų: 1) atmesti skundą (prašymą) kaip nepagrįstą; 2) patenkinti skundą (prašymą) ir panaikinti skundžiamą aktą (ar jo dalį) arba įpareigoti atitinkamą administravimo subjektą pašalinti padarytą pažeidimą ar įvykdyti kitokį teismo patvarkymą; 3) patenkinti skundą (prašymą) ir įpareigoti savivaldybių administravimo subjektą atitinkamai įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą ar kitą teisės aktą; 4) patenkinti skundą ir išspręsti ginčą kitu įstatymų numatytu būdu; 5) patenkinti skundą (prašymą) ir priteisti atlyginti žalą, atsiradusią dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų veiksmų (Civilinio kodekso 6.271 straipsnis).

19. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad teismo teisė pavesti institucijai pakartotinai atlikti tyrimą iš esmės yra išimtinio pobūdžio. Ši teisė pripažintina tik tais atvejais, kai egzistuoja objektyvi būtinybė naujai atlikti tam tikrus viešojo administravimo subjekto kompetencijai priskirtus veiksmus, kuriais turėtų būti pašalintos teisiškai reikšmingos aplinkybės, kliudančios priimti pagrįstą sprendimą dėl kilusio ginčo. Administracinis teismas, turėdamas pareigą būti aktyvus, paprastai neturėtų įpareigoti atitinkamą instituciją iš naujo atlikti tyrimą ar išnagrinėti skundą, kai byla administraciniame teisme gali būti teisingai ir iš esmės išnagrinėta tiesiog kruopščiai ir visapusiškai įvertinant byloje surinktus įrodymus arba be neproporcingų ir neadekvačių situacijai procesinių priemonių (įvertinant ir poreikį bylas nagrinėti operatyviai, taip pat užtikrinti teisę būti išklaustyti) surinkus tam tikrus papildomus duomenis ar įrodymus (2011 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2448/2011; 2011 m. gruodžio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-2277/2011; 2012 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje

Nr. A⁵⁰²-1668/2012). Tačiau analizuojamu aspektu reikia pažymėti, jog teismas, vykdydamas teisingumą, neatlieka ir iš esmės negali perimti viešojo administravimo funkcijų bei išspręsti klausimą, kurį pagal kompetenciją priklauso nagrinėti viešojo administravimo institucijai (pavyzdžiui, išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, apskaičiuoti pensiją ar pan.) (2009 m. rugsėjo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-603/2009; 2012 m. spalio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-647/2012).

20. Svarbu akcentuoti, kad pagal šiuo metu galiojančią Administracinių bylų teiseinos įstatymą administraciniai teismai tikrina viešojo administravimo subjektų priimtų sprendimų teisėtumą šių sprendimų priėmimo metu, t. y. administracinis teismas tikrina, ar sprendimo priėmimo metu institucijos veikė jų kompetencijos ribose, ar teisėti sprendimai, ar turėjo pagrindą atsisakyti atlikti veiksmus (ABTĮ 3 str.). Administracinio teismo nagrinėjimo dalykas yra viešojo administravimo subjektų veiksmai ar neveikimas pagal sprendimų priėmimo metu buvusią faktinę padėtį, atsižvelgiant į kitus galiojančius administracinius sprendimus, į teismo sprendimus ar kitus veiksmus, sąlygojančius sprendimo priėmimo metu esančią faktinę padėtį. Teismas tikrina, ar teisėtai administravimo subjektai priėmė sprendimą, ar atsisakė priimti sprendimą dėl administracinio santykio esmės, ar administravimo subjektai priėmė procedūrinio pobūdžio teisės aktus. Minėtas procesas administraciniame teisme nepriklauso tiesiogiai nuo vėliau negu vyko ginčijama administracinė procedūra inicijuotos bylos, kurios nagrinėjimas gali užtrukti ilgą laiką, išnagrinėjimo. Viešojo administravimo subjektams nustatyti pakankamai trumpi terminai administracinių sprendimų priėmimui, todėl suinteresuotiems asmenims besikreipiantiems į teismą turi būti aišku, ar jo prašymas išnagrinėtas tinkamai, ar yra priimtas procedūrinio pobūdžio ar galutinis sprendimas, koks turėjo būti priimtas ar kokie veiksmai turėjo būti atlikti. Jeigu suinteresuotas asmuo abejoja administravimo subjektų veiksmų, neveikimo ar sprendimų teisėtumu, šis teisėtumas patikrinamas administraciniame teisme (žr., pavyzdžiui, 2012 m. sausio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-81/2012; 2012 m. rugsėjo 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁶⁰²-542/2012).

IX.5.1. Atsakomybė už žalą, atsiradusią dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų

21. Kaip minėta, asmens teisių ir teisėtų interesų teisminė gynyba gali būti orientuota ne tik į neteisėto viešojo administravimo subjekto priimto teisės akto panaikinimą (pakeitimą), bet ir į viešojo administravimo subjektų atsakomybę. Valstybės ir savivaldybių atsakomybės principas reiškia viešosios valdžios institucijų pareigą atlyginti žalą, padarytą vykdant savo pareigas. Sprendžiant apžvelgiamoje srityje kilusius administracinius ginčus administraciniams teismams kyla labai aiški užduotis – užtikrinti, kad asmenys galėtų veiksmingai pasinaudoti įstatymų garantuojama savo teise gauti žalos, atsiradusios dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginimą. Kaip toliau matysime iš pateiktų teisminės praktikos pavyzdžių, administracinės klaidos yra gyvenimo faktas. Vienais atvejais nulemtas labai painaus ir sudėtingo teisinio konteksto, kitais – ribotų viešųjų resursų. Tačiau nė viena iš nurodytų aplinkybių nėra pakankamas pagrindas, galintis pateisinti valstybės institucijų padarytų klaidų naštos perkėlimą privačiam asmeniui. Kilus viešosios atsakomybės klausimui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai akcentuoja, jog viešosios valdžios institucijos privalo elgtis teisėtai bei prisiimti už tai atsakomybę (žr., pavyzdžiui, 2011 m. gruodžio 15 d. išplėstinės teisės-

jų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²-1119/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 22, 2011, 287–318 p.; 2013 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-531/2013; 2012 m. liepos 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1350/2012; 2013 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-531/2013).

22. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad tais atvejais, kai asmeniui žala buvo padaryta neteisėtais valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, pagal Konstituciją toks asmuo turi teisę teisme reikalauti teisingo šios žalos atlyginimo. Jeigu įstatymu, juo labiau kitu teisės aktu, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia* su jos 30 str. 2 d.³⁵), bet ir pakirstų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio, *raison d'être* (žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimą, taip pat žr. 2006 m. rugpjūčio 19 d. nutarimą). Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtintas konstitucinis asmeniui padarytos žalos atlyginimo principas neatšiejamas nuo Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo: įstatymais turi būti sudarytos visos reikiamos teisinės prielaidos padarytą žalą atlyginti teisingai (žr. Konstitucinio Teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimą).

23. Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnyje įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektas, pažeidęs šio įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta tvarka. Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.

24. Pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydamas konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Žalą, atsiradusią dėl savivaldybės valdžios institucijų neteisėtų aktų, privalo atlyginti savivaldybė iš savivaldybės biudžeto nepaisydama savo darbuotojų kaltės (**CK 6.271 str. 1 d.**). Šiame straipsnyje terminas „valdžios institucija“ reiškia bet kokį viešosios teisės subjektą (valstybės ar savivaldybės instituciją, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokį šių institucijų darbuotoją ir t. t.), taip pat privatų asmenį, atliekantį valdžios funkcijas (**CK 6.271 str. 2 d.**). Šiame straipsnyje vartojamas terminas „aktas“ reiškia bet kokį valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės ar savivaldybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fiziniai aktai ir t. t., išskyrus teismo nuosprendžius, sprendimus ir nutartis) (**CK 6.271 str. 3 d.**). Valstybės ar savivaldybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti (**CK 6.271 str. 1 d.**).

25. Vadovaujantis Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 1 dalimi, viešoji atsakomybė atsiranda esant trimis sąlygoms: neteisėtiems veiksams ar neveikimui, žalai ir priežastiniam neteisėtų veikslių (neveikimo) ir žalos ryšiui. Nenustačius bent vienos iš miniųjų trijų viešosios atsakomybės sąlygų, valstybei ar savivaldybei pagal Civilinio kodekso 6.271 straipsnį nekyla prievolė atlyginti žalą. Taigi, sprendžiant žalos pagrįstumo klausimą

35 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 30 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad asmeniui padarytos materialinės ir moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas.

mą turi būti nustatyta ne tik tai, ar pareiškėjo nurodyta institucija veikė neteisėtai arba neveikė taip, kaip turėjo veikti pagal įstatymus, bet ir tai, ar dėl tokio veikimo arba neveikimo atsirado pareiškėjo nurodyta žala (pasekmės), taip pat tai, ar atitinkamos pasekmės (jei jos nustatomos) atsirado būtent dėl tos valstybės institucijos (jos pareigūnų) neteisėtų veiksmų (žr., pavyzdžiui, 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-997/2014, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 27, 2014, 130–142 p.).

26. Kreipdamasis dėl žalos, padarytos neteisėtais valdžios institucijų veiksmais, atlyginimo, asmuo gali prašyti tiek turtinės, tiek neturtinės žalos atlyginimo. Civilinio kodekso 6.249 straipsnis apibrėžia, kad žala yra asmens turto netekimas arba sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų. Piniginė žalos išraiška yra nuostoliai. Jeigu šalis nuostolių dydžio negali tiksliai įrodyti, tai jų dydį nustato teismas. Be tiesioginių nuostolių ir negautų pajamų, į nuostolius įskaičiuojamos: 1) protingos išlaidos, skirtos žalos prevencijai ar jai sumažinti; 2) protingos išlaidos, susijusios su civilinės atsakomybės ir žalos įvertinimu; 3) protingos išlaidos, susijusios su nuostolių išieškojimu ne teismo tvarka. Tuo tarpu neturtinė žala yra asmens fizinis skausmas, dvasiniai išgyvenimai, nepatogumai, dvasinis sukrėtimas, emocinė depresija, pažeminimas, reputacijos pablogėjimas, bendravimo galimybių sumažėjimas ir kita, teismo įvertinti pinigais (CK 6.250 str.).

27. Pastebėtina, kad nagrinėjant bylas dėl žalos atlyginimo, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas paprastai pirmiausia vertina, ar egzistuoja viena iš valstybės civilinės atsakomybės sąlygų – neteisėti valdžios institucijos veiksmai. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje neteisėtų veiksmų samprata aiškinama plačiai. Valstybės institucijų neteisėtais veiksmais pripažįstami ne tik aiškiai priešingi teisės nuostatoms veiksmai, atitinkami materialųjų arba procedūrinių normų pažeidimai, bet ir nepateisinamai aplaidus, paviršutiniškas elgesys, bendrosios pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymas. Taigi kalbant apie pirmąją sąlygą (neteisėtus veiksmus ar neveikimą), reikalaujama, kad būtų nustatytas konkretus valstybės institucijos veiklą reguliuojančių teisės normų arba rūpestingumo pareigos pažeidimas. Pagal Civilinio kodekso 6.246 straipsnio 1 dalį, neteisėti veiksmai konstatuojami neįvykdžius įstatymuose nustatytos pareigos (neteisėtas neveikimas) arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai draudžia atlikti (neteisėtas veikimas), arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai (žr., pavyzdžiui, 2012 m. sausio 12 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-34/2012; 2012 m. balandžio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1950/2012; 2013 m. kovo 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-708/2013). Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad neteisėti veiksmai, sprendžiant valstybės deliktinės atsakomybės klausimą, turi būti aiškinami taip, kad nebūtų paneigtas iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies kylantis imperatyvas – valdžios įstaigos privalo tarnauti žmonėms, bei asmens pasitikėjimas valstybe ir valdžios įstaigomis (šiuo klausimu *mutatis mutandis* žr. 2011 m. gruodžio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁶²-1119/2011, Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo biuletenis Nr. 22, 2011, 287–318 p.).

28. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje nuosekliai akcentuoja, kad pateikti įrodymus dėl tariamos žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, buvimo ir jos dydžio turi viešąją atsakomybę pripažinti siekianti šalis. Šiuo aspektu paminėtina, pavyzdžiui, administracinė byla Nr. A⁷⁵⁶-34/2011. Šioje byloje

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija sprendė dėl žalos, kilusios dėl Valstybinės ligonių kasos tariamo vilkinimo sudaryti paslaugų sutartis, atlyginimo. Pareiškėjas UAB „Baltic Orthoservice“ pateikė prašymą priteisti iš Lietuvos valstybės 474 089,07 litų turtinės žalos (kaip negauto pelno), patirtos dėl neteisėtų atsakovo Valstybinės ligonių kasos veiksmų, vilkinant sudaryti su pareiškėju sutartis dėl gyventojų aprūpinimo ortopedijos techninėmis priemonėmis. Išplėstinė teisėjų kolegija, vertindama tariamą pareiškėjo žalą, pabrėžė, kad patirti netiesioginiai nuostoliai (negautos pajamos) turi būti pagrįsti realiomis, įrodytomis, neišvengiamomis, o ne tikėtinomis, hipotetinėmis pajamomis. Vadinas, negali būti priteisiamos negautos pajamos, kurių gavimas būtų tik hipotetinis, grindžiamas prielaidomis net ir tuo atveju, jei atsakovas pareiškėjo atžvilgiu būtų elgęsis teisėtai, t. y. pagal atitinkamoje situacijoje privalomas taikyti teisės normas (2011 m. birželio 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-34/2011).

29. Reikia pažymėti, kad viešosios atsakomybės dydis gali būti mažinamas atsižvelgiant į paties nukentėjusiojo asmens kaltę, veiksmus, kuriais jis padėjo žalai atsirasti ar jai padėti. Šio aspekto aiškinimui teismų praktikoje reikšminga administracinė byla Nr. A⁶²-1119/2011. Šioje byloje Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija sprendė, ar atlygintina bendrovei turtinė žala, kurią ji patyrė dėl to, kad pagal prokuroro, ginančio viešąjį interesą, ieškinį buvo panaikintas detalusis planas ir kiti su tuo susiję aktai. Vertindama pareiškėjui priteistinos kompensacijos dydį, išplėstinė teisėjų kolegija pabrėžė, kad verslo ar kitų privačių subjektų elgesys gali būti labai reikšmingas nustatant priteistiną žalos sumą ir ją mažinant, tačiau kai nėra akivaizdžių įrodymų, kad pareiškėjas siekė neteisėtų tikslų ar kitu būdu elgėsi neteisėtai (pvz., nėra nustatytas valstybės tarnautojo papirkimo atvejis), visą riziką ir atsakomybę už patirtas išlaidas perkelti pareiškėjui būtų neteisinga (2011 m. gruodžio 15 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶²-1119/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 22, 2011, 287–318 p.).

30. Administraciniai teismai apžvelgiamu laikotarpiu ne kartą pripažino asmenų teisę į neturtinės žalos, atsiradusios dėl neteisėtų valdžios institucijų veiksmų (neveikimo), atlyginimą.

30.1. Antai administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1350/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad viešojo administravimo subjektas (Vilniaus apskrities vyriausiasis policijos komisariatas) veikė neteisėtai, tai yra pažeidė pareiškėjos teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą. Atsakovas netinkamai išnagrinėjo pareiškėjos 2010 m. kovo 17 d. prašymą, t. y. neišaiškino jai žalos, atsiradusios dėl valdžios institucijų (šiuo atveju paties atsakovo) neteisėtų veiksmų, atlyginimo procedūros bei laikotarpiu nuo 2010 m. kovo 17 d. iki 2010 m. lapkričio 2 d. nepadėjo jai realiai įgyvendinti šių teisių – asmens prašymo nustatyta tvarka nepersiuntė nagrinėti pagal kompetenciją Teisingumo ministerijai. Bylą nagrinėjusiai teisėjų kolegijai šiuo atveju nekilo abejonių, kad su Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu imperatyvu „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ nesuderinamas atsakovo elgesys sumažino pareiškėjos pasitikėjimą viešojo administravimo sistema, tuo sukeldamas jai nusivylimą, liūdesio ir bejėgiškumo jausmą. Atsakovo klaidos pasireiškė sistemiskai, o Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. kovo 5 d. nutartis, kuria jau kartą buvo pripažinta Lietuvos valstybės deliktinė atsakomybė, teigiamo poveikio šios teritorinės policijos įstaigos veiklai neturėjo. Spręsdama dėl pareiškėjai

priteistinos piniginės išmokos dydžio teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į: nustatytų pažeidimų pobūdį, trukmę bei pakartotinumą; neturtinių vertybių, kurioms buvo pakenkta, turinį; Lietuvoje egzistuojančias ekonomines darbo užmokesčio bei pragyvenimo sąlygas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vertino, kad šiuo atveju adekvati ir pagrįsta kompensacija pareiškėjos moralinei skriaudai atlyginti yra 350 Lt suma (2012 m. liepos 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-1350/2012).

30.2. Dėl neturtinės žalos atlyginimo juridiniam asmeniui priteisimo reikšminga administracinė byla Nr. A⁴³⁸-531/2013. Šioje byloje neteisėti savivaldybės institucijos veiksmai buvo susiję su netinkamu administracinės paslaugos – leidimo išdavimo, vykdymu. Byloje nustatyta, kad imperatyviomis teisės normomis savivaldybės institucija buvo įpareigota ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo paraiškos gavimo iš regiono aplinkos apsaugos departamento dienos pateikti raštu savo pastabas ir pasiūlymus šiam departamentui arba raštu derinti paraišką. Remdamasi šia norma, bylą nagrinėjusi teisėjų kolegija padarė išvadą, kad atsakovui per minėtą terminą nepateikus atitinkamo atsakymo į regiono aplinkos apsaugos departamento kreipimąsi dėl ginčo paraiškos derinimo, yra teisinis pagrindas pripažinti, kad jis neveikė taip, kaip jį veikti įpareigoja teisės aktai. Tačiau, kad jo toks neveikimas galėtų būti pripažintas neteisėtu, turi būti nustatyta, ar atsakovas neatliko savo pareigos per nustatytus terminus dėl objektyvių priežasčių, kurios nepriklausė nuo jo valios, ar nesant tokių priežasčių. Nustatyta, kad Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamentas ne kartą kreipėsi į savivaldybės administraciją, prašydamas informuoti apie priimtą sprendimą dėl pareiškėjo paraiškos derinimo, o atsakovas delsimą priimti tokį sprendimą grindė tuo, jog laukia, kol jo sudaryta komisija pateiks atitinkamas išvadas, po to, kol šį klausimą išspręs savivaldybės taryba, o galiausiai – nepateikė jokio atsakymo. Iš bylos buvo matyti, kad savivaldybės administracijos sudaryta darbo grupė, spręsti byloje nagrinėjamos paraiškos derinimo klausimus, 2010 m. gegužės 4 d. svarstė pareiškėjo paraiškos derinimo klausimą ir nusprendė šios paraiškos nederinti, nes pareiškėjas yra nepašalinęs atitinkamų trūkumų, kurie jam buvo nurodyti dar 2010 m. kovo 19 d. Po to ta pati darbo grupė 2010 m. gegužės 21 d., pakartotinai išnagrinėjusi pareiškėjo paraiškos derinimo klausimą, nustatė, kad pareiškėjas anksčiau nurodytus trūkumus pašalino bei nusprendė siūlyti savivaldybės administracijai suderinti ginčo paraišką. Visos šios aplinkybės, teisėjų kolegijos vertinimu, patvirtino, kad savivaldybės administracija turėjo galimybę priimti atitinkamus sprendimus dėl ginčo paraiškos derinimo tiek 2010 m. gegužės 4 d., tiek 2010 m. gegužės 21 d. Todėl atsakovui dėl paraiškos derinimo nepriėmus jokio sprendimo, pažeidžiant nustatytus paraiškos derinimo terminus, tokie jo veiksmai pripažintini neteisėtais, kaip padaryti neveikimu. Nustatyti neteisėti atsakovo savivaldybės administracijos veiksmai, teisėjų kolegijos vertinimu, sudarė teisinį pagrindą tenkinti iš dalies pareiškėjo reikalavimą dėl neturtinės žalos atlyginimo. Kaip nurodė pareiškėjas, reikalaujant atsakovui, su ūkio partneriais sudarė atitinkamas ūkinės veiklos sutartis, kurių dėl nepradėtos veiklos negalėjo vykdyti, ir todėl jo reputacija prieš šiuos kontrahentus pablogėjo. Šios aplinkybės – negalėjimas laiku pradėti ūkinės veiklos, teisėjų kolegijos nuomone, buvo susijusios su pareiškėjo dalykinės reputacijos statusu ūkinės veiklos srityje, kuri (dalykinė reputacija) yra neatsiejama sėkmingo verslo vystymo dalis. Įvertinusi tai, kas pasakyta ir neteisėtų veiksmų laikotarpi – nuo 2010 m. balandžio 6 d. iki 2010 m. rugpjūčio 27 d. (iki kreipimosi į teismą) bei šios bylos nagrinėjimo laiką, teisėjų kolegija nusprendė, kad pareiškėjui iš atsakovo priteistina 2 000 Lt dydžio neturtinė žala (žr. 2013 m. vasario 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-531/2013).

